

Указания
за прилагане на Закона за
ограничаване на
административното
регулиране и
административния
контрол върху
стопанската дейност

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Съдържание:	
Увод: общ замисъл и особености на закона	4
Цел на настоящите коментари	4
Замисъл на закона	4
Конституционното основание	4
Проблем и решения	5
Особености на закона	5
Цел на закона.....	6
Кой е задължен по закона? Какъв е неговият предмет?	6
Задължени органи	6
Предмет на закона, неговият двояк характер	6
Общ характер на задълженията.....	7
Определение на регулирането.....	7
Определение на контрола.....	7
Разяснение на задачите по регулирането и контрола	7
Особени дейности и отговорности по регулирането	7
Дейности.....	7
Отговорности	8
Да	8
Срокове	8
Какво може да се очаква след изтичането на сроковете?.....	9
Основания на регулирането	9
Изброяване.....	9
Задължения	9
Критерии “за” въвеждане и за ограничаване на регулирането.....	10
Разходи и ползи, критерии.....	10
Определения и начини на пресмятане.....	10
Задължения по повод оценката на административното регулиране.....	11
Конкуренция (тест за въздействие върху конкуренцията).....	11
Съразмерност на ограниченията.....	12
Процедурни, свързани със законодателството, въвеждащо лицензионен или регистрационен режим	12
Обосноваване	12
Налагане на изисквания и ограничения (задължения) само със закон (чл. 4)	13
Определение на икономическия анализ.....	13
Публичност.....	13
Задължения по повод законодателното налагане на ограничения.....	14
Задължения по повод публичността.....	14
Принципът на “едното гише”	14
Стандартизиране на информацията и публичността.....	15
Проблеми на организацията на работата	15
Забрана за дублиране на документи.....	16
Принципът на декларацията	16
Срокове	16
Задължения на административните органи	17
Лицензионен и регистрационен режими	17
Основен отличителен белег на лицензирането.....	17
Право по издаването на лицензи.....	17
Задължения по режими, наричани “лицензионни”	17
Задължения по фактически “лицензионни”режими	18
Основание на лицензионните режими	18
Права, свързани с лицензите	18
Изисквания към установяването лицензионен режим.....	18
Изисквания към законите.....	18
Изисквания към централните административни органи.....	19

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Регистрация.....	19
Особености на регистрацията	19
Задължения на административните органи	19
Права, свързани с регистрацията	20
Изисквания към законодателството, въвеждащо регистрации	20
Контрол върху стопанската дейност.....	20
Принцип и общ стандарт на процедурите	20
Предмет на контрола.....	20
Видове контрол и общо изисквания към тях.....	20
Общи задължения на административните органи за подобряване на административното регулиране.....	21
Проверка по документи.....	21
Проверката на място.....	21
Права на длъжностите лица (при проверката на място).....	21
Задължения на длъжностите лица (при проверката на място)	22
Принудителни мерки за спазване на нормативните изисквания	22
Издаване на разрешения и удостоверения. Получаване на уведомления	23
Уводни думи към коментара на гл. IV на закона	23
Онагледяване на отношенията и процедурите	23
Издаване на разрешение	24
Издаване на удостоверение.....	24
Уведомление	24
Мълчаливо съгласие.....	24
Обща обстановка на въвеждането на този принцип.....	24
Обсег на мълчаливото съгласие.....	25
Определение на мълчаливото съгласие.....	25
Отношения по повод мълчаливото съгласие.....	25
Мълчаливото съгласие, допълнителни отношения по този повод и основанията на административното регулиране	25
Схема на процеса на мълчаливо съгласие.....	26
Задължения на централните и местните административни органи.....	26
Административни наказания.....	27
Нарушение и наказание.....	27
Административна отговорност за контрола по прилагането на закона	27
Приложение 1. Списък на примерните алтернативи на регулирането на стопанската дейност	28
Приложение 2. Единен формуляр за икономическия анализ и оценка на въздействието (АОВ).....	29
Пояснение към формуляра.....	30
Приложение 3. Списък на стъпките за осигуряване на публичност.....	31
Логика на процеса.....	31
Осигуряване на публичност и обсъждане.....	31
Приложение 4. Единен формуляр/декларация за спазване на изискванията при лицензиране и регистрация.....	32
Приложение 5. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност	34
Приложение 6. Професор д-р Валери Димитров ЗАКОНЪТ ЗА ОГРАНИЧАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО РЕГУЛИРАНЕ И АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ – КРАЙ НА НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ЕТАТИЗЪМ ИЛИ ЕДНО ТРУДНО НАЧАЛО?.....	42

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Увод: общ замисъл и особености на закона

Цел на настоящите коментари

Целта на тези коментари е:

- да **разкрие на държавните и общинските служители**, на администрацията и заинтересованите граждани и фирми **общия характер на задълженията, които произтичат за тях от закона** за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност;
- да разработи и представи **някои стандартни формуляри, подпомагащи приложението** на различните разпоредби на закона.

Тези коментари са написани във формата на наръчник, следвайки съдържанието на закона. Това е първият материал от серия обяснения и инструкции по повод едно и също съдържание на закона. Другите наръчници ще представят конкретизация на задълженията на различни административни равнища и правата на граждани и фирми. И този, и следващите наръчници са публични.

Замисъл на закона

С действащата Конституция съвременна България дава израз на стремежа си да изгради пазарно стопанство, основано на частната собственост.

Неприкосновеността на частната собственост и свободата на стопанската инициатива са постановени от Конституцията: “правото на частна собственост е гарантирано” (чл. 17), икономиката се основава на “свободната инициатива” (чл. 19), а държавата “осигурява еднакво правно третиране на икономическата дейност” (чл. 19).

Конституцията обаче не изяснява в достатъчна степен какво означават тези принципи. Очевидно няма ограничения и ясни правила в процеса на регулиране на икономиката от страна на държавата. Конституционният съд възприе в поредица свои решения (например Решение № 6 от 1997 г. и Решение № 3 от 2000 г), че правото на свободна стопанска инициатива, обаче, няма абсолютен характер. Свободата на стопанска инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и на държавен контрол на стопанската дейност.

Конституционното основание

Закон е израз на волята на законодателя да определи общите правила и принципи за ограничаването на стопанската дейност и въвеждането на административно регулиране и контрол.

Конституцията предоставя на законодателя правото да уреди, съответно - да ограничи, свободата на стопанска инициатива по законодателен ред. **Духът на конституцията в това отношение е подобен на разбирането на начина, по който се налагат данъчни задължения.**

С други думи, конституционното разсъждение, обосноваващо закона е следното:

- Налице е право, гарантирано от конституцията;
- То бива ограничавано чрез определени задължения;
- Тези задължения са вид разход на време и средства, т.е. те са един нерегламентиран (или “квази”) данък;

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

- Затова налагането на тези задължения следва да се подчинява на процеса, с който се налагат данъците.

Иначе казано, това може да става само със съгласието на самите данъкоплатци, сиреч на техните представители, т.е. само със закон.

Това положение е от принципно значение за разбирането на задълженията както на държавната, така и на местната администрация.

Проблем и решения

Съществуващото законодателство (закони и подзаконовни нормативни актове) **борави с 21 термина, близки по значение на “лицензия”** (“разрешение”), “регистрация” е “информация” (“уведомление”). Тези термини се появяват в около 5 000 разпоредби. В този брой не присъстват индивидуалните административни актове и наредбите, въвеждащи режими на общинско равнище. Това показва, че са **налице терминологични излишества и неясноти на законодателството**, които водят до:

- а) неефективност на работата на държавната и общинска администрация;
- б) високи разходи са съобразяване с действащите регламенти или опити те да не се спазват изобщо¹;
- в) общи отрицателни, макар и трудно изчислими, ефекти за икономиката и правовия ред като: извън-данъчно намаляване на разполагаемия доход, под оптималното производство на благосъстояние и широко разпространено, всекидневно несъблюдаване на иначе надлежно приетите норми.

Решението на тези проблеми, които намира законът, може да бъде сведено до следните четири нововъведения и изисквания:

1. **Свеждане на цялото многообразие на нормативни термини до ясното определение на три понятия**, а именно вече споменатите “лицензия” (“разрешение”), “регистрация” е “информация” (“уведомление”);
2. **Съществуващите специални закони**, които въвеждат ограничения на стопанската дейност, осъществявани чрез административен контрол, **да бъдат съобразени с разпоредбите на този закон**;
3. **Съществуващата подзаконова уредба**, актовете на централната местна администрация **да бъде съобразена с изискванията на този закон**;
4. **Бъдещите законодателни и нормотворчески инициативи**, както **на изпълнителната власт и органите за местно самоуправление**, така и на народните представители, **да следват общите правила на този закон**.

Особености на закона

Спецификата на този закон произтича от обстоятелството, че той приема за даденост конституционните формулировки на правата по чл. 17 и 19. Защото всичко, което не е изрично забранено, е разрешено, той се съсредоточава преди всичко върху задълженията на държавата и органите на местното самоуправление за гарантиране на тези права.

Тъй като се занимава със задълженията на различни равнища на администрацията, **законът не създава никакво самостоятелен орган за контрол върху изпълнението на неговите разпоредби**. В същото време, от правно-техническо

¹ Според различни оценки тези разходи са възлизат на около 10 на сто от БВП; за сравнение: в ЕС фирмите изразходват средно 3-4% от БВП за тази цел. Хармонизирането на законодателството на България с това на ЕС не води до намаляване на разходите за съобразяване със законодателството и регламентите. Самите тези разходи разходи са “квази-данъчно” облагане.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

гледище, характерът на закона е подобен на законите в областта на административното право.

Самият закон е подобен по предмет на урежданите отношения на закона за нормативните актове (ЗНА), но по отношение на актовете, въвеждащи административно регулиране само на стопанската дейност. Той променя ЗНА и е предвестник на нова уредба на нормотворчеството.

Той урежда отношенията между онези (граждани и фирми), които имат права и онези, чиято длъжност е да ги гарантират в широкото многообразие на срещата на интересите в областта на административното регулиране и административния контрол на стопанската дейност.

Цел на закона

Целта на закона е очевидна от неговото наименование.

Той е насочен към:

- “ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност”
- до “обществено оправдани граници”,
- за да “улесни и насърчи стопанската дейност” (чл. 1, ал. 2).

Както споделя един от авторите и вносител на закона, народният представител г-н Валери Димитров, “за първи път нормативен акт ... си поставя за цел да очертае приемливите ... граници на административно регулиране...”. Тази цел произтича от “либералната идея за “ограничената” държава” – както се казва в мотивите към проектозакона.

Кой е задължен по закона? Какъв е неговият предмет?

Задължени органи

Според чл. 1, ал. 3 “административно регулиране е установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез упражняване на административен контрол”. Тъй като по смисъла на ЗНА нормативните актове са и закони и тъй като съгласно изискванията на чл. 4, ал. 1 административно регулиране следва да се въвеждат само със закон, кръгът на задължените лица по този закон включва и народните представители, законодателното събрание. **Законодателната власт сама си възлага определени задължения, приемайки този закон.**

Предвид на това положение и на определенията по т. 1 и 2 от Допълнителната разпоредба на закона, задължени по него са:

- Народните представители;
- Държавните органи;
- Органите на местно самоуправление.

Предмет на закона, неговият двойк характер

Най-общо казано, определянето на задълженията на тези органи по повод административното регулиране и контрол са предмет на закона.

Негов предмет не са процеса на създаване на търговците, придобиването на юридическа личност от фирмите или учредяването на еднолични търговци.

Иначе казано **законът се занимава с отношенията “при” и “след” започването на дейност – отношенията между онези, които създават и**

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

прилагат нормите и онези, от които се изисква да спазват тези норми, т.е. търговците като субекти на стопанска дейност

Общ характер на задълженията

Определение на регулирането

Цитираното по-горе определение се основава на една ясна хипотеза: административно регулиране на стопанската дейност е онова, което се създава “изисквания” чрез нормативни актове, приемани и прилагани по надлежния ред от легитимни органи на изпълнителната и от законодателната власт, и от администрацията на органите за местно самоуправление. (Виж чл. 1, ал. 3.)

Спазването на тези изисквания се осигурява чрез административен контрол (на централно и местно равнище) (пак там).

Определение на контрола

Чл. 1, ал. 2 от закона използва краен списък от дейности по контрола; те се свеждат до:

1. “извършване на проверки по документи и на място при започване и при извършване на стопанска дейност, както и при извършване на отделни сделки и действия от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;”
2. “издаване на лиценз или извършване на регистрация за започване на стопанска дейност, както и отказите за издаване на лиценз или извършване на регистрация;”
3. “издаване и отказване на разрешения и удостоверения за извършване на отделна сделка или действие от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;”
4. “прилагане на принудителни административни мерки и даване ход на производства по налагане на административни наказания.”

Разяснение на задачите по регулирането и контрола

- Първо, така изброените дейности по контрола се отнасят:

а) до всички възможни равнища на администрация и

б) до всички възможни случаи на контрол.

Второ, по-нататък законът конкретизира задачите според типовете режими. Например, проверките преди започване на дейността биха могли да се случват при лицензионните режими.

Трето, регулирането, създаването на “нормативни изисквания” може по определение да бъде работа на: народното събрание, министерският съвет (и неговите органи) и общинските съвети.

Особени дейности и отговорности по регулирането

Дейности

За да бъдат изпълни целите на закона, народното събрание, министерският съвет и общинските съвети следва извършват съобразяване на следните нормативни актове с изискванията на този закон, а именно:

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

1. Действащите **специални закони, които въвеждат ограничения върху стопанската дейност, да бъдат променени**, за да съответстват на този закон;
2. Действащите **наредби и подзаконови нормативни актове на централните и местните административни органи да бъдат съобразени** с изискванията на този закон;
3. Замисляните и **подготвяните за приемане нормативни актове трябва да следват общите правила на този закон.**

Отговорности

Отговорността за извършването на тази работа може да бъде онагледени със следната таблица.

Тип нормативен акт	Народно събрание	Министерски съвет (министри)	Общински съвети
Специални закони	Да	Да	Не
Действащи подзаконови актове	Не	Да	Да
Подготвяни нормативни актове	Да	Да	Да

Очевидно е, че предстои съществена работа, която трябва да бъде извършена от всички равнища на администрацията. Но **основната тежест пада върху администрацията на министерствата.**

По повод "1" (действащите специални закони) инициативата за изменение и допълнение може да произлезе както от министерствата, така и от отделни народни представители. Детайлите по прилагането на специални ограничения и изисквания обаче са известни най-вече на администрацията на министерствата. Съответно оттам, а не от отделни народни представители, трябва да започне и инициативата за изменение и допълнение на съответните закони и актовете на министерски съвет.

- **Предложения за такава инициатива могат да се очакват** както от онези, които **трябва да спазват изискванията на специалните закони** (деловите среди, техните отраслови организации – "гилдии" - и техните универсални организации – "палати", "камари", работодателски съюзи), **така и от онези, които ги прилагат** (включително, в отделни случаи общините). Възможно е тези организации да използват както средствата на диалога с централната администрация, така и законодателната инициатива на отделни народни представители.
- По повод "2" (действащите подзаконови нормативни актове) **инициативата следва да бъде предимно в администрацията на министерствата и общините**, но предложения могат да се очакват и от споменатите организации на бизнеса.
- По повод "3" от закона следват редица задължения, които са разгледани по-долу.

Срокове

Алинея 1 на параграф 4 от преходните и заключителните разпоредби гласи, че "в срок 6 месеца от обнародването на закона в "Държавен вестник" **Министерският съвет, другите административни органи, както и органите на местното самоуправление предприемат действия** съобразно своята компетентност за **вносянето на промени във всички заварени подзаконови нормативни**

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

актове, чиито разпоредби противоречат на този закон и не са издадени в изпълнение на друг закон.”

Срокът на посочените шест месеца изтече на 18 декември 2003 г.

Какво може да се очаква след изтичането на сроковете?

Алинея 2 на същия параграф посочва, че “след изтичане на срока по ал. 1 подзаконовите нормативни актове, които противоречат на изискванията на този закон и не са издадени в изпълнение на друг закон, могат да се оспорват пред Върховния административен съд и пред съответния окръжен съд от всяко заинтересовано лице.”

Следователно могат да се очакват дела по силата на ал. 2 на параграф 4 и самия закон, заведени от онези, от които се изисква да спазват изискванията на специалните закони. (да, за под-закон)

Към средата на юни 2004 г. няма данни, че дела са заведени по този закон. Това се обяснява с обстоятелството, че законът не е известен не само на администрацията, но и на стопанските деятели и правниците, които специализират в представителството на бизнес-интереси в съда. Но има дела, които се водят на други основания. Въпрос на време е започването на дела по този закон.

Основания на регулирането

Изброяване

Административното регулиране и административният контрол са допустими само ако гарантират права и свободи. Това са “обществено оправданите граници”, които чл. 1, ал. 2 налага.

Член 2 изброява като основания на регулирането защитата на:

- **националната сигурност и обществения ред** в Република България,
- **изключителните и суверенни права на държавата** по смисъла на чл. 18, ал. 1 - 4 от Конституцията на Република България;
- **личните и имуществените права** на гражданите и юридическите лица;
- **околната среда.**

За да не подлежи на съмнение за какво точно става дума, законът съдържа приложение по чл. 9, който се занимава с лицензионните режими.

Законодателят приема, че регулирането и контрола са **допустими за постигане на ограничен кръг цели, изброени изчерпателно.**

Задължения

Когато аргументират въвеждането на ново ограничение или административен режим, **инициаторите трябва да изрично да посочат коя от изброените цели те се опитват да защитят.** (Виж допълнителни пояснения по този въпрос по-долу.)

Чл. 2 изключва регулирането с някакви други цели – например “стимулиране” на даден сектор или “развитие” на определена отрасъл.

Законът всъщност казва, че **свободата на инициатива е принцип, който с прилага във всички случаи, освен в описаните, т.е. освен когато трябва да се защитят живота, сигурността и свободата (правата) на другите граждани.** Както ще видим по-долу, това обосноваване на ограничаването на свободата на инициативата не може да се прави в абстрактна форма.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Критерии “за” въвеждане и за ограничаване на регулирането

Освен посочените основания на ограниченията на стопанската свобода, законът въвежда специална процедура на обосноваването и се съобразява с два принципа на европейската традиция в регулирането, съответстваща на практиката на страните-членки на ОИСР, известна като анализ на въздействието на регламентите.

Разходи и ползи, критерии

Член 3, ал. 1 изисква при административното регулиране да се вземат предвид два типа разходи:

1. **разходите** на лицата, извършващи стопанска дейност, **“необходими за спазване на установените изисквания”**;

2. **“възможностите за упражняване на ефективен административен контрол и разходите”**, необходими за осъществяване на такъв контрол. Това всъщност означава, че за всяко регулиране следва да се прави оценка на способността на съответния административен орган да го приложи.

Отчитането на тези разходи не е самоцел.

Законът казва **“при административното регулиране”**, т.е. **има се предвид процеса – “преди”, “по време” и “след”** регулирането (т.е. при контрола).

Иначе казано, **отчитането на разходите е необходимо като критерий за оценка на въвеждането, поддържането и запазването** на всеки отделен вид административното регулиране.

Законът приема, че се подразбира, че **дадено регулиране има смисъл, ако разходите за неговото осъществяване (съобразяване с него, администриране и контрол) са по-малко от ползите от въвеждането и администрирането.**

Определения и начини на пресмятане

“Ползите” са предвидими и разпознаваеми (в средносрочен и дългосрочен аспект) значими положителни резултати от приемането на определени изисквания към стопанската дейност.

“Разходите” са предвидими и разпознаваеми (в средносрочен и дългосрочен аспект) значими отрицателни резултати от приемането на определени изисквания към стопанската дейност.

За да могат да се сравняват, ползите и разходите трябва да бъдат околичествени, представени в паричен или друг цифров израз.

Пълнота на преценката се изисква, за да се оценят **“възможностите”** за **“ефективен контрол”**. Ако не съществуват положителни стимули (ползи) от дадено регулиране, вероятно е стимулите за несъобразяване с него да са значителни и контролът - съответно – неефективен.

Затова е необходимо да се предвидят и алтернативите на регулирането (виж изискванията на чл. 3, ал. 4). **Алтернативите са друг възможен механизъм на решаване на проблема, включително отказ от регулиране.** (Приложение 1 дава примерен списък на възможните алтернативи на регулирането, които трябва да се вземат предвид.)

Първият тип разходи са онези инвестиции на финансови средства и време, които гражданите и формите правят, за да се съобразят с изискванията на регулирането. Най-общо тези разходи биват два вида:

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

- **Пари, с които се измерват както (а) инвестициите за привеждане на дейността в съответствие с изискванията** (например заделяне на средства за съобразяване с изисквания за минимален капитал, за инсталиране на пречистващи съоръжения, етикетиране на стоките, за да бъдат информирани потребителите и т.н.), **така (б) таксите и другите плащания, изисквани с даден нормативен акт;**
- **Разходи в натура, най-вече в работно време, което отива за работа с администрацията** – както за получаване на лицензи, разрешителни, сертификати и пр., така и за отчитане на стопанската дейност пред контролните органи.

Пресмятането на тези разходи става чрез **сумиране на цената на инвестициите** (по средни пазарни цени), **таксите и работното време** като човеко дни на управленски фирмен персонал, изразени в средни надници за регулирания отрасъл, а когато такава информация липсва – чрез средната работна заплата.

Вторият тип разходи изисква измерване на: **(а) работното време, включително времето за проверки и инспекции (б) заплатите на административните служители, (в) консумативите, (г) комуникацията с други държавни учреждения, (д) съответните техни разходи, (е) разходите и времето са поддържане и обновяване на архив и (ж) разходите за информиране на други равнища на администрацията и гражданството.** (Този списък не е пълен.)

Задължения по повод оценката на административното регулиране

За да се оцени дадено административно регулиране, задължените по този закон, следва да извършат средните последователни и взаимно свързани действия:

1. Да определят проблема, който се решава;
2. Да посочат основанието, на което режимът се въвежда;
3. Да обозначат кръга засегнати лица, както тези, за които ефектите ще бъдат по-скоро положителни; така и онези, за които те ще са по-скоро отрицателни (определяне на това кой губи и кой печели от даденото регулиране);
4. Да онагледят количествено ползите от регулирането.
5. Да пресметнат разходите по предписания от закона и посочен по-горе начин.
6. Да прегледат и оценят алтернативите.
7. Да преценят съотношението на ползите и разходите.

Конкуренция (тест за въздействие върху конкуренцията)

Член 3, ал. 2 **забранява** на държавните органи и органите на местното самоуправление да **“налагат изисквания, ограничения и тежести, които водят до ограничаване на конкуренцията.”**

Законът обаче не налага административни наказания при неспазването на тази разпоредба, защото защитата на конкуренцията е предмет на друго законодателство. Тук се има предвид, че с нормативен акт не трябва да се допуска толериране на отделни стопански субекти и увеличаване на разходите за навлизане на пазара на техни конкуренти. С други думи **законът изисква административните органи да прилагат т. нар. оценка за конкурентност, т.е.**

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

да се отговаря на въпроса дали въвежданите изисквания ограничават конкуренцията и защо.²

Съразмерност на ограниченията

Алинея 3 на същия член **забранява** на административните органи и органите на местното самоуправление **“да налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на закона.”**

Това е т.нар. “принцип на пропорционалността”. Той означава, че:

- ограниченията върху свободното осъществяване на стопанската дейност не трябва да създават тежести, които да надхвърлят ползите от постигането на обявената цел на регулацията;
- ограниченията върху свободната инициатива трябва да водят до постигането на целта на регулирането.

Процедури, свързани със законодателството, въвеждащо лицензионен или регистрационен режим

Обосноваване

Описаният по-горе процес на оценка на регулирането се прилага при подготовката на законопроекти. Това е изискването на чл. 3, ал. 4.

При планирането и изготвянето на законопроект, въвеждащ лицензионен или регистрационен режим, **“органът, предложил включването му в законодателната програма на Министерския съвет или отговорен за неговото изготвяне, подготвя мотивирано становище за необходимостта от това регулиране и съответно за възможността за постигане на целите по чл. 2 без неговото въвеждане.”**

Становището трябва да се основава на предварителния анализ на въздействието, който по силата на чл. 3 ал. 1 трябва да предшества всяка законодателна инициатива.

Необходимостта от регулиране на дадена стопанска дейност може да се приеме за “мотивирана”, когато становището включва:

- обяснение как прилагането на (бъдещия) закон ще промени действията на стопанските субекти така, че да се постигне целта на регулирането;
- аргументи (преглед на алтернативите), които показват защо без регулацията, - т.е. чрез пазарната конкуренция и спазването на други закони, - целите по чл. 2 не могат да бъдат постигнати;
- анализ на ползите и разходите на възможните алтернативите, който показва, че предлаганото решение е най-ефективното възможно;

Необходимостта от регулация на стопанската дейност трябва да бъде аргументирана от този орган, който предлага въвеждането на ограничения върху стопанската дейност.

В досегашната практика на подготовка на законопроекти много често мотивите се изчерпват до описание на обществените отношения, които ще бъдат регулирани, или има абстрактно позоваване на “законодателството на ЕС” но рядко има

² Законодателят тук прави опит за приложение на най-добрата практика, известна засега от британския опит, вж.: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/ria-guidance/content/competition/index.asp> .

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

аргументиран отговор на въпроса защо тези отношения изобщо трябва да се регулират от държавата.

Налагане на изисквания и ограничения (задължения) само със закон (чл. 4)

Както стана дума в увода, **лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност и изисквания за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие, се установяват само със закон.** (Виж чл. 4, ал. 1 и 2.)

Това важи и за всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност и за извършването на отделна сделка или действие.

Под-законови нормативни актове могат само да конкретизират изискванията, поставени чрез закон. . (Виж пак там, ал. 3 и ЗНА)

Законодателят постановява принципа, че **ограничения върху конституционни права и свободи** (каквито са частната собственост и свободната инициатива) са допустими само с решение на народното събрание.

Изпълнителната власт и местните органи на самоуправление не могат да въвежда ограничения върху стопанската дейност, а трябва само да прилагат волята на законодателната власт, т.е. на избирателите.

Определение на икономическия анализ

Описаната по-горе процедура за обосноваване и анализ се отнася изцяло и към законите (и проектите за закони). А линия 6 на чл. 3 специално посочва, че **мотивираното становище “съдържа икономически анализ и оценка на въздействието, което режимът оказва върху регулираната стопанска дейност.”**

Икономическият анализ е принципно различен от бюджетирането и т.нар. финансова обосновка, които досега се изискват при съставянето на нормативни актове. Той се опира на разглеждането на условията, в които се вземат решения по повод разпределението на средства на данъкоплатците и се избира между различни алтернативи по повод използването на ограничените ресурси и предполага (опит за) предвиждане на последиците от избора в среден и дългосрочен план.

В приложение 2 ще намерите единен формуляр за икономическия анализ и оценка на въздействието.

Публичност

Законът изисква “становището [да] се публикува в Интернет или по друг подходящ начин” (чл. 3, ал. 6, виж също чл. 2а от ЗНА).

Това е така, защото **публичността на всички документи, аргументиращи въвеждането на ограничения върху стопанската дейност, е решаваща за цялостното подобряване на законодателния процес и включването на гражданите и представителите на бизнеса в него.**

Публично-частния диалог по стопанската политика не може да съществува без **правителството да предоставя:**

- както информация за дейността и намеренията си,
- така и конкретни (подлежащи на оборване и оспорване) аргументи за необходимостта от всяко предлагано законодателно и нормативно решение.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Задължения по повод законодателното налагане на ограничения

Органите на изпълнителната власт трябва:

- да **отменят подзаконовите нормативни актове, въвеждащи административни режими за регулиране и контрол на стопанската дейност без законово основание;**
- да **използват правото си на законодателна инициатива и да предложат изменения в действащото законодателство,** които да включват всички изисквания към съответните стопански дейности или сделки в текстовете на специалните закони;

Органите на местно самоуправление следва да отменят онези актове на административно регулиране и контрол, които не произтичат от пряко делегиране на права по тях от закон.

Задължения по повод публичността

Тези задължения са разписани подробно в чл. 5. Административните органи (както централни, така и местни са длъжни) да:

1. осигурят по подходящ начин постоянен и безусловен достъп до всички административни актове и формуляри, както и да оказват съдействие за попълване на документи;
2. предоставят пълна информация за сроковете, приложими в съответното производство, за дължимите такси и методиката за тяхното определяне, както и да оказват съдействие за попълването на документи;
3. организират дейността си така, че да обслужват заинтересованите лица на едно място в едно служебно помещение;
4. осигурят подходящо работно време за ползването на услугите по т. 1 и 2 от заинтересованите лица.

Списък на стъпките за осигуряване на публичност е даден в Приложение 3.

Принципът на “едното гише”

Изискванията към администрацията за въвеждане на “едно гише” означават следното:

- Администрацията трябва да започне да работи **на принципа** на “едно гише”. Принципът “едно гише” по силата на този закон **се прилага само в рамките на отделните ведомства.**
- Когато един административен орган е задължен и овластен от закона да прилага административен режим, той **трябва да създаде вътрешна организация, която да позволява стопанските субекти (кандидатите за лиценз или регистрация) да подадат документи (заявления) на едно място, откъдето след определения в закона срок да получат съответния административен акт.**
- Към разполагаемата литература за “едното гише” можем да добавим, че:
 1. Едното гише има смисъл най-вече в институции, **където администрацията се “среща” с гражданите и фирмите,** т.е. по-скоро в общините, отколкото в министерствата (където тази среща е или по повод административен режим прилаган от него, или по повод обществени поръчки);
 2. **Едното гише е** преходна форма на общуване между администрацията и гражданите (фирмите), това **преход към работа без гише и без личен контакт;**

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

3. Затова използването на информационни технологии и Интернет е крайната цел на едното гише, то е подготовка на този етап на общуване.

Ако административният орган наруши изискването на този член, законът предвижда глоба в размер от 500 до 2000 лева, а при повторно нарушение – от 1500 до 5000 лева.

Стандартизиране на информацията и публичността

На мястото, където заявителите общуват с администрацията и в общинските съвети и/или в съответните страници в Интернет следва:

- да се изложат описания на всички изисквани документи, административни органи, издаващи съответните документи, и такси;
- срокове за издаване на разрешителни и други документи по видове фирми и търговци;
- изрично посочване на основанието, на което те се изискват;
- да се приложат копия от съответните нормативни актове и/или наличните инструкции и упътвания към тях;
- работно време.

Проблеми на организацията на работата

За да се отговори на изискванията на закона, са необходими промени в начина на работа на административните органи. Ето някои решения, изложени без претенция за изчерпателност.

1. Формулярите, които се попълват, трябва да бъдат общодостъпни с възможност за справка с правилно попълнени образци. Актовете (инструкциите, заповедите и пр.), на основата които се изисква едно или друго действие или документ на заявителя, също трябва да бъдат достъпни за него (нея) в удобна форма.
2. Описанието на документите и пр. е своеобразна инвентаризация на процедурите, която ще изведе на светло трудностите и ще съдейства за общественото обсъждане на възможните подобрения.
3. Необходима е промяна в работното време на служителите, издаващи разрешителни от няколко часа седмично към седмично работно време, с установена и непроменима ритмичност.
4. Това е възможно, защото по смисъла на закона по-голямата част от административните режими стават “уведомителни” и “регистрационни”, в тях няма и не може да има преценка за целесъобразност. Иначе казано – служителите установят наличието на дадена документация и не решават дали заявителят има право да изпълнява своите стопански планове.
5. Обслужването “на едно гише” е до голяма степен решение в посока към намаляване на разходите както на заявителите и “издателите” на лицензи и разрешения. Това намаляване е очевидно на страната на заявителя.
6. На страната на обслужването, на издаването на “разрешения” намаляването на разходите идва от премахването на дублиращото съгласуване и верижната “зависимост” на документите и “одобренията”.

Част от възможните примери са промени в начина на работа са следните.

Намаляването на разходите на администрацията ще дойде с времето, ако се преодолее обвъркването в правомощията на отделните институции. На общинско равнище “едното гише” може спокойно да обедини представители на

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

противопожарните служби, ХЕИ, ВиК, “Топлофикация”, органите по опазването на околната среда, служителите по архитектура и благоустройство и др.

Една от пречките както пред нормализирането на работното време, така и пред въвеждането на “едното гише” сега е обстоятелството, че повечето регламенти изискват “виза”, одобрение от началника на съответния отдел. При опростени, ясно формулирани и публични критерии, които изисква закона, документът спокойно може да се преглежда от служител от по-нисък ранг. Когато заявлението е на принципа на декларацията (виж по-долу), ангажирането на най-отговорния служител в издаването на виза (разрешение) се обезсмисля.

За по-големите градове е оправдано съсредоточаването на разрешенията, последващи формализирането на фирмата и/или търговците (противопожарните служби, ХЕИ, ВиК, “Топлофикация”, ДВСК органите по опазването на околната среда, служителите по архитектура и благоустройство и др.) на едно място. За по-малките градове е възможно функционирането на “едно гише” за всички инстанции без съда. В някои общини тази система фактически функционира. (Единен формуляр/декларация за спазване на изискванията при лицензиране и регистрация е представен в Приложение 4.)

Забрана за дублиране на документи

Член 5, ал. 2 гласи, че **“когато определени обстоятелства са удостоверени от друг орган и са вписани в публичен регистър, административният орган не може да изисква доказването им по друг начин, освен чрез представяне на писмена декларация.”**

Принципът на декларацията

Това означава, че **заявителят декларира, че отговаря на определени изисквания, надлежно вписани в регистър.**

Например това изискване би трябвало да се прилага изискваните по различен повод свидетелства, потвърждаването на актуално състояние, изпълнението на данъчни задължения и др.

Този принцип действа в рамките на процедурите по обществени поръчки, особено онези, които са в малък размер (под прага, отвъд който е необходима състезателна процедура).

При такова стечение на обстоятелствата **заявителят отговаря за документна измама, ако посочи неверни сведения.**

Ако административният орган наруши изискването на този член, законът предвижда глоба в размер от 500 до 2000 лева, а при повторно нарушение – от 1500 до 5000 лева.

Срокове

Сроковете за отстраняване на нередовности от заявителя се определят със закон. Когато няма специална процедурна уредба по отношение на дадено административно регулиране и/или контрол, приложимият закон е Законът за административното производство и настоящият закон.

Срокът за произнасяне започва да тече от датата на отстраняване на нередовностите и/или предоставянето на допълнителна информация.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Задължения на административните органи

Тази разпоредба е предвидена за защита от произволно забавяне на произнасянето на администрацията в рамките на определен режим за стопанска дейност.

Тя предвижда административният орган, при получаване на документите, изисквани от кандидата по силата на закон, да посочи всички допуснати нередовности.

При отстраняването на нередовностите и повторното представяне на документите административният орган задължително трябва да се произнесе – или да издаде административния акт, или да откаже.

Така процедурата е ограничена по продължителност, а при отказ предприемачът получава възможност да обжалва акта в съда.

Тази разпоредба на закона всъщност изисква:

- Стандартизиране на документацията по различните режими на административно регулиране и контрол. Тази стандартизация би следвало да бъде осъществена в рамките на обслужването на едно гише.
- Компютъризиране или привеждането на лесна за употреба форма на съществуващите регистри.
- Усъвършенстване на вътрешната координация.
- Усъвършенстване на координацията между различни ведомства, включително достъпа до съдебни регистри и регистри по гражданското състояние.

Лицензионен и регистрационен режими

Основен отличителен белег на лицензирането

Лицензионен и разрешителен режим са синоними. Те се отличават по това, че при издаване на лиценз административният орган проверява законосъобразността на искането и в рамките, определени от закона, **разрешава или отказва по целесъобразност извършването на определена стопанска дейност.**

Очевидно, разграничаването на режимите на “лиценз” и “регистрация” за извършване на стопанска дейност е според наличието или отсъствието на преценка по целесъобразност от страна на административния орган.

При регистрацията не може да има отказ, ако кандидатът е предоставил всички документи, които удостоверяват спазването на посочените в закона изисквания за започване на дейността.

Право по издаването на лицензи

Законът е категоричен; чл. 8, ал. 2 гласи, че **“лиценз се издава само от централен административен орган”**.

Задължения по режими, наричани “лицензионни”

Ако в тези режими, които действат и се наричат “лицензионни” няма решение по целесъобразност, административните органи, които ги прилагат, трябва да използват своята инициатива те да бъдат променени от “лицензионен” в “регистрационен” или “уведомителен” режим (виж по-долу).

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Задължения по фактически “лицензионни”режими

От член 8 следва, първо, че **всички случаи на административно регулиране и контрол, при които има решение по целесъобразност и/или отказ са фактически лицензионни и следва да бъдат или отменени, или приведени в съответствие с този закон.**

На второ място, от чл. 8 следва, че **органите на местно самоуправление не могат да прилагат издават “лицензи”, съответно не могат да имат административно регулиране, при което се решава по целесъобразност.** Типичен пример са наредбите на някои общини по “регистрация” на търговски обект. Изричният смисъл на чл. 8 е, че такива режими трябва да бъдат направени регистрационни и/или уведомителни. Това не означава, че те не могат да прилагат режими, делегирани им със закон. Примери за това функциите, предопределени от законите за тютюна и туризма, закона за устройство на територията и други.

Основание на лицензионните режими

Според чл. 9, ал. 1 – в повторение на смисъла на чл. 2, лицензионен режим се установява **само** за дейности, които:

1. са свързани с обекти, изключителна държавна собственост или върху които държавата осъществява суверенни права;
2. пораждат повишен риск за националната сигурност или обществения ред, личните или имуществените права на гражданите или правата на юридическите лица, както и за околната среда и са посочени в списъка-приложение към закона.

Когато със закон се установява нов лицензионен режим, непосочен в списъка се извършва изменение на този закон и съответно допълнение в списъка.

Права, свързани с лицензите

Лицензът се издава без срок, освен ако не е концесия или лиценз (например за честоти, , произтичаща от изключителните и суверенни права по чл. 18 от Конституцията.

Правата по лиценза не подлежат на прехвърляне и преотстъпване.

Наличието на лиценз е условие за започването и законосъобразното извършване **на съответната стопанска дейност.**

Изисквания към установяването лицензионен режим

Изисквания към законите

Тези изисквания са уредени в чл. 11. и чл. 12 и се свеждат до следното. Законът трябва да **“установява изчерпателно”**:

- а) изискванията, при които може да бъде издаден лиценз;
- б) основанията за отказ;
- в) особените правила в производството по издаване, спиране, прекратяване и отнемане на лиценза;

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

- г) изискванията, които: 1. трябва да бъдат удостоверени от друг орган; и 2. се удостоверяват чрез декларация..

Както и другите проекти за нормативни актове, проектите, въвеждащи лицензионни режими подлежат на задължително публично обсъждане.

Изисквания към централните административни органи

Лицензиращият орган трябва да **създаде и поддържа публичен регистър**, в който се вписват лицата с издадени, спрени, прекратени и отнети лицензи.

Той **трябва да прилага единни процедури за контрол**, които са определени в чл. 19-22 от закона.

Ако броят на лицензите е ограничен, които могат да бъдат издадени за извършване на дадена стопанска дейност, лицензиращият орган е длъжен да обяви публично конкурс или търг при условия и по ред, определени със закон. (Тази разпоредба важи само ако специален закон не определя друга процедура на основание на изключителни права.)

Регистрация

Особености на регистрацията

Регистрацията е проверка на наличността на нормативни изисквания, които са изчерпателно посочени. Според чл. 14, ал. 1 **регистрацията се извършва , когато е установено съответствие на изискванията и “извършването на стопанската дейност” се “разрешава, без право на преценка по целесъобразност.”**

Езиковият израз на този член е подвеждащ, но все пак не подлежи на съмнение, че, ако няма съответствие на изисквания, дейността започва и няма право на отказ по целесъобразност.

За въвеждането на регистрацията важат изисквания, посочени в член 2.

Задължения на административните органи

За разлика от лицензионните режими, тук са задължени и органите на местно самоуправление.

Смисълът на **регистрацията е проверка (само на документи) за съответствие и наличност**, осъществявана от административните органи в изпълнението на процедури, предписани със закон.

Тези органи:

- а) създават и поддържат публичен регистър, в който вписва всяко лице, за което е установил спазването на нормативните изисквания за извършване на съответната стопанска дейност,
- б) издават удостоверение за вписването;
- в) могат да откажат вписването в регистъра и издаването на удостоверение само **“при неспазването поне на едно от изчерпателно установените и неподлежащи на преценка за целесъобразност нормативни изисквания;”**
- г) не могат да изискват информация за спазването на изисквания, които не са нормативно установени;
- имат задължение да прилагат единните процедури за контрол върху стопанската дейност (чл. 19-22).

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Права, свързани с регистрацията

Както и при лицензите, регистрирането е основание за започване на дейността. Действието на регистрацията и удостоверението е безсрочно. Ако има ограничение със срок (в специален закон), той не може да бъде по-кратък от три години.

Изисквания към законодателството, въвеждащо регистрации

Тези изисквани са същите както и при лицензионните режими. А именно законът следва на урежда:

- изискванията, при които едно лице, което възнамерява да извършва стопанска дейност, може да бъде вписано в регистъра и да му бъде издадено удостоверение, както и основанията за отказ;
- особените правила в производството по вписване в регистъра и по издаването на удостоверение;
- особените правила за спиране и прекратяване на съответната стопанска дейност, съответно за заличаването на лицето от регистъра и обезсилване на издаденото удостоверение.

Контрол върху стопанската дейност

Принцип и общ стандарт на процедурите

Принципът, приложен от закона е много ясен: **всеки контрол е последващ, т.е. осъществява се след като дейността е започнала, след като са изпълнени изискванията и процедурите, предписани от предишните две глави на закона.**

Особено важно е да се отбележи, че всички видове административно регулиране и контрол се подчиняват на едни и същи процедури, описани в гл. III на закона.

Предмет на контрола

Контролът е за **спазване на установени изисквания към извършването на стопанска дейност, за която е необходим лиценз или регистрация.** Такова е изискването на чл. 18. То не означава, че контролът се отрича, а че контролът се ограничава до целите и задачите, поставени от чл. 2 на този закон.

Видове контрол и общо изисквания към тях

Контролът може да бъде само **два вида: проверка по документи и проверка на място.** Общите изисквания и процедурите по този повод са описани в членове 19 – 23 от закона.

И двата вида контрол се извършват по условия и ред, установени само със закон. Ако друг закон не съдържа специални процедури, прилагат се онези, които са описани в този закон.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Общи задължения на административните органи за подобряване на административното регулиране

Контролиращият орган извършва проверки по документи и на място с обем, продължителност и честота, които не обременяват ненужно проверяваните лица и са достатъчни за постигане целите на закона (чл. 21).

Ако процедурите по контрол, описани в друг закон или нормативен акт, противоречат на този закон, съответният закон трябва да бъде променен, за да отговори на общите изисквания на този закон.

Министерствата, които осъществяват правомощията по лицензионни и разрешителни режими и упражняват контрол по тях, следва да прегледат нормативната им уредба и да предприемат стъпки за нейната промяна, ако такава е необходима.

Органите на местно самоуправление, които със свои актове административат собствени режими (например такива за регистрация на търговски обект) или изпълняват задачи, възложени им със закон или друг нормативен акт (например задачи, произтичащи от законите за туризма и тютюна), следва да проверят съдържанието на тези наредби и да предприемат мерки за тяхното изменение и допълнение, ако те не съответстват на този закон.

Ако това не стане, възможно е фирми, търговци и представителни организации на деловите среди да потърсят защита на правата си в съда.

Проверка по документи

С подзаконен нормативен акт могат да се установят изисквания за сроковете и съдържание на представените отчети, уведомления и документи **само ако те произтичат пряко от изискванията установени, със закон** и като видове контрол не противоречат на изискването на чл. 3, ал. 3 (и чл. 21), т.е. да **не се налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на въвеждащия тези процедури закон**.

Проверка по документи е изискване и еднократно и/или периодично представяне на писмени отчети и други писмени уведомления и документи (чл. 19, ал.2).

Проверката на място

Тя се осъществява там, където се извършва стопанската дейност и в присъствието на проверявания или на лица, които работят за него. Ако такива лица отсъстват, проверката се извършва с участието поне на един свидетел.

Права на длъжностните лица (при проверката на място)

Правомощията на административните органи се уреждат само със закон. Според чл. 20. длъжностните лица имат право на:

1. на достъп в помещенията, в които се извършва стопанската дейност, която са овластени да контролират;
2. да изискват представянето на документите, които съгласно нормативните изисквания трябва да се намират в мястото на проверката;
3. да изискват писмени и устни обяснения от всеки, който работи за проверяваното лице;
4. да привличат експерти в съответната област, когато проверката е сложна или изисква специални знания.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Освен това, ако при проверката на място бъде констатирана липса на документи, удостоверяващи спазването на установените изисквания, на проверяваното лице се определя подходящ срок за представянето им.

Задължения на длъжностните лица (при проверката на място)

Според членове 22 и 23 длъжностните лица са задължени да опазват търговската тайна и да не разгласяват данни от проверките преди тяхното приключване, както и да не използват информацията от проверките извън предназначението им.

Ако констатира нарушаване на нормативните изисквания, контролиращият орган може, според чл. 23, ал.1 :

1. да предприеме мерки за отстраняване на нарушението в подходящ срок или да постанови премахване на извършеното в отклонение от нормативните изисквания;
2. да ограничи, спре или отнеме лиценза;
3. да забрани извършването на дейността до отстраняване нарушаването на нормативните изисквания, като определи подходящ срок;
4. да забрани извършването на стопанска дейност, за която е установен регистрационен режим, като впише забраната в регистъра по чл. 15, ал. 1 и обезсили издаденото удостоверение;
5. да даде ход на производство по налагане на административно наказание;
6. да постанови други мерки, предвидени със закон.

Тези задължения и мерки, предприемани от административните органи, се уреждат само със закон.

Принудителни мерки за спазване на нормативните изисквания

Ако административният контролиращ орган не бъде уведомен писмено в определения срок за изпълнението на предписаните мерки или постановеното премахване несъответствието на стопанската дейност на нормативните изисквания, органът може да постанови мерки, с които: да ограничи, спре или отнеме лиценза; да забрани извършването на дейността до отстраняване нарушението или изобщо (виж тт. 2, 3 и 4, на ал. 1, на чл. 23) **без да извършва нова проверка.** Тази разпоредба на закона показва, че **строгостта на регулирането и контрола,** макар и ограничена до изискванията на чл. 2 прехвърлена най-вече към контрола след започване на дейността, **се запазва за случаите, когато са нарушени нормативните изисквания.**

В такива случаи контролиращият орган следва да се съобразява тежестта на принудителните мерки със степента на допуснатото нарушаване на нормативните изисквания, както и с целите на закона.

Изискванията, при неспазването на които могат да бъдат постановени принудителни мерките, както и основанията за тяхното прилагане, се посочват изчерпателно в закона, уреждащ съответната стопанска дейност (ако такъв е налице).

Ако в съответния закон или акт на общинския съвет тази материя не е уредена по този начин, централните и местните административни органи следва да предприемат действия за изменение и допълнение на съответната нормативна уредба.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Издаване на разрешения и удостоверения. Получаване на уведомления

Уводни думи към коментара на гл. IV на закона

Глава четвърта на закона е от съществено значение за организацията на издаването на документи в съответствие с предписаните процедури.

В същото време всяка стопанска дейност се състои от сделки и действия, за които също може да бъдат наложени някакви нормативни изисквания. Затова законът тук описва и още един режим – издаването на разрешения и удостоверения и получаването на уведомяването на административните органи.

При някои от тези стъпки на взаимодействие между фирмите (стопанските дейтели, търговците, извършващи дейността по занятие) и административните органи възникват отношения, за да се осигури гладкото протичане на дейността, тук се урежда и приложението на т.нар. мълчаливо съгласие.

Тъй като законодателят се е стремил да избегне ненужни повторения, тази глава изисква малко повече пояснения.

Онагледяване на отношенията и процедурите

Таблицата по-долу резюмира най-важните от тези отношения и процедури

Вид административно регулиране	Отличителен белег	Област на приложение на регулирането	Вид документ, получаван от заявителя	Вид документ, получаван от контролния (административния) орган	Приложимост на мълчаливо съгласие
Лицензионен режим	Решение по целесъобразност, определена от закон	Списък дейности по чл. 9 от закона и съответното приложение	Лиценз (разрешение за сделки и действия)	Заявление и декларация за спазени изисквания, установени със закон ³	Не
Регистрационен режим	Установяване на съответствие (без право на преценка)	Всички останали дейности	Удостоверение, вписване в регистър	Заявление	Не
Уведомителен режим	Предоставяне на писмени сведения (информация)	Еднократни действия и сделки	Разрешение и/или уведомление за отказ	Митнически документи и сертификати	Да

Тази глава урежда административните режими, които ограничават извършването на конкретни (еднократни) сделки и действия. Но “само когато извършването на тази сделка или действие поражда повишен риск за националната сигурност или общественения ред в Република България, за личните или за имуществените права на гражданите или на юридическите лица, или за околната среда” (чл. 24, ал. 1)

Такива случаи възникват например в области като банковото дело и търговията с оръжие, с прекурсори и наркотични вещества, при които, от една страна, се издава лиценз за осъществяване на дейността, а от друга контролиращият орган, трябва да даде разрешение за всяка отделна сделка от определени от закона вид.

³ Вж. Приложение 4.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Издаване на разрешение

При издаването на **разрешение административният орган преценява и решава по целесъобразност** в границите, определени със закона, дали съответната сделка или действие могат да бъдат извършени, както и техният обхват по съдържание, по време и по място.

От определението на действието на административния орган се вижда, че става дума за дейности, които подлежат на лицензиране. Затова към тези случаи се прилагат и разпоредбите на гл. II (по-специално членове 10, ал. 2, 11, ал. 1, 12 и 13) от закона, уреждаща лицензирането.

Издаване на удостоверение

Както и при разрешителния режим, така и тук при издаването на удостоверение за отделна сделка или действие се налага поради оценката от същия риск. Но рискът се оценява от законодателя като по-несъществен. Затова административният орган проверява **преди извършването** на съответната сделка или действие дали са спазени нормативните изисквания и при установяване на тяхното спазване “разрешава” (според изречение на законодателя), **като се извършва преценка по целесъобразност относно** извършването на сделката или действието (чл. 24, ал. 2).

За тези случаи се прилага също глава II, разпоредбите за регистрацията (чл. 14, чл. 16, ал. 2 и чл. 17.)

Уведомление

Когато закон предвижда задължение за предварително или последващо уведомяване на административен орган, **лицето, което извършва съответната сделка или действие, представя писмени сведения за тяхното съдържание, както и за мястото, времето и начина на извършването им** (чл. 27).

Уведомлението е задължение на извършителя на дейността, то може да се опише популярно като предоставяне на информация.

Органът, който е овластен да получи уведомлението, може да извърши проверка на място за верността на представените данни. В тези случаи се прилагат съответните процедури и изисквания за проверка по документи и проверка на място (виж членове 20, 21 и 22).

Мълчаливо съгласие

Обща обстановка на въвеждането на този принцип

В условията на България, мълчаливо съгласие не се е прилагало, като съгласно разпоредбите на Закона за административното производство се е прилагал мълчалив отказ по отношение на издаването на индивидуални административни актове.

В практиката на други страни, присъединяващи се към ЕС, а и в практиката на ЕС мълчаливото съгласие в рамките на всички или повечето режими за регистрация, включително регистрация на фирми и търговци.

Затова българският законодател хем въвежда този принцип, хем прави това на доста ограничена нота. Възможно е в бъдеще действието на мълчаливото съгласие да се разшири. Иначе условията за водене на бизнес в България ще се натъкват на повече пречки, отколкото другаде, както впрочем е и сега. Именно затова

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

действието на този принцип според закона трябва да бъде разгледано в нужните детайли.

Обсег на мълчаливото съгласие

Това става “при издаването на разрешение и на удостоверение за извършване на **еднократни сделки или действия** се прилага мълчаливо съгласие, ако в закон не е предвидено друго”.

Определение на мълчаливото съгласие

Мълчаливо съгласие е налице, когато административният орган не е изпратил до заявителя уведомление за отказ до изтичането на срока за произнасяне (чл. 28, ал. 2).

Същественото в мълчаливото съгласие са сроковете и движението на документите (виж таблицата по-горе).

Отношения по повод мълчаливото съгласие

Поради ограниченото засега въвеждане на мълчаливото съгласие, възникват следните няколко хипотези и решения

1. Поради значението на сроковете и документите, **мълчаливото съгласие “се доказва пред административния орган с копие от заявлението и поставен върху него входящ номер, удостоверяващ постъпването му в деловодството...”**

2. Когато този документ е налице “мълчаливото съгласие **може да се доказва и с всички други допустими от закона начини и средства.**” Тези две положения са предвидени от чл. 28, ал. 3.

3. Замисълът на законодателя е да се избегнат **два абстрактно възможни, но свързани взаимно, феномена:**

а) мълчалив “автоматичен” отказ;

б) злоупотреба, шиканиране, “търговия” с мълчаливо съгласие”.

Става дума за това, че **“вълна” (т.е. натрупване над средното) на откази, ще предизвиква търсене на мълчаливо съгласие.** Допускането от закона на други начини на доказване е опит за предотвратяване на злоупотреби. То предполага, че **всеки съд ще приеме разглеждането на други доказателствени средства и начини.**

4. Не трябва да се забравя, че отношенията между заявителя и административния орган се развиват в хипотезата на чл. 25, ал. 2, а тя гласеше, че органът “разрешава” “без право на преценка по целесъобразност извършването на сделката или действието”.

За не се получи “верижна реакция” от застопорено движение на документи, когато е необходимо мълчаливото съгласие да се доказва **пред друг административен орган, “заинтересованото лице представя освен” заявлението с входящия номер “и писмена декларация, че не е получило изричен отказ в срок от 3 дни след изтичане на срока по чл. 29, ал. 1” (т.е. четиринадесет дни).** Такова е съдържанието на чл. 28.

Мълчаливото съгласие, допълнителни отношения по този повод и основанията на административното регулиране

В стремежа си да приложи едни и същи представи за риск не само към стопанската дейност като такава, но и към нейните съставни части (т.е. действия и сделки), законодателят е предвидил повторно уведомление от страна на заявителя и действия на административния орган.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Тези допълнителни отношения дават определени права и на двете страни в тях:

а) при мълчаливо съгласие, заявителят (независимо дали дейността му подлежи на лицензионен или регистрационен режим) **“може да предприеме извършване на сделката или действието”, ако “писмено е уведомил за това съответния административен орган и той не се е произнесъл” с решение (по чл. 24 или 25) “в 14-дневен срок от получаване на уведомлението”** (чл. 29, ал. 1);

б) от своя страна, **“административният орган може да спре с мотивирана заповед извършването или довършването на съответната сделка или действие само ако те водят до съществено нарушение на нормативни изисквания”** и това спиране е със срок **“до отстраняване на допуснатите нарушения”** (чл. 29, ал. 2).

Резултатът е, че срокът се увеличава два пъти, до 28 дни (за лицето, което иска да извърши сделката или действието), а административният орган – бил той централен или местен – получава ограничени права за намеса, тъй като спирането следва да бъде мотивирано, т.е. да обоснове, че съществува риск от увреждане на националната сигурност или обществения ред в Република България, личните или имуществените права на гражданите или юридическите лица, или околната среда (чл. 2 и чл. 29, ал.1).

Схема на процеса на мълчаливо съгласие

Следните стъпки изглеждат логични като следствие от прилагане на процедурите по този закон:

1. заявление за извършване на определена сделка или действие;
2. изтичане на срока за разрешение или регистриране, т.е. в рамките на две седмици административният орган не изпраща уведомление за отказ, ако в специален закон не е предвидено друго;
3. в срок от три дни заявителят може да продължи търсенето на лиценз и регистрация от друг орган, ако такава верижна зависимост съществува;
4. заявителят, ако иска да извърши сделката или действието, следва да уведоми съответният административен орган за своето намерение;
5. заявителят следва да изчака още четиринадесет дни;
6. през това време или след това може да спре осъществяването на процеса, но само ако може да докаже риска по чл. 2 и сл. от закона.

Задължения на централните и местните административни органи

Процедурите, които трябва да административните органи са:

1. Завеждане на заявлението;
2. Преглед на заявените обстоятелства от гледище на съществуващите нормативни изисквания;
3. Издаване на разрешение или удостоверение и/или уведомление за отказ; това трябва да стане в срок от 14 дни; уведомлението за отказ трябва да бъде мотивирано с посочване на рисковете, като негово основание;
4. ако това не е направено и ако заявителят реши да извърши сделката или действието, на което има формално право, органите трябва да очакват второ уведомление;
5. те отново имат две седмици да извършат онова, което изискват стъпки 2 и 3;
6. ако няма основания за спиране на сделките и действието, административният орган не е длъжен да издава разрешение или удостоверение.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

При нарушаване от страна на фирмите и търговците на изискванията, наложени от мотивирано спиране на сделки и действия (чл. 29, ал. 1), ако нарушението не съставлява престъпление, глобата е от 1 000 до 5 000 лева; при повторно нарушение – от 3 000 до 10 000 лева.

Административни наказания

Нарушение и наказание

Освен споменатите глоби, свързани с процедурата по мълчаливото съгласие, законът предвижда санкции за:

- Неосигуряване на публичност и на действие на принципа на работа с фирми и граждани “на едно гише” (чл. 5 и 6);
- Повторение на изискванията за отстраняване на нередовности (чл. 7, ал. 1);
- Изискването на информация, която не е нормативно установена (чл. 17, ал.1);
- Проверки, които ненужно обременяват проверяваните (чл. 21);
- Нарушаване на процедурите по налагането на принудителни мерки (чл. 22);
- Нарушаване на процедурите по мълчаливото съгласие (чл. 29, ал. 2).

При първо нарушение на тези разпоредби на закона глобата е от 500 до 2 000 лева (ако нарушението не престъпление) и от 1 500 до 5 000 лева при повторно нарушение.

Административна отговорност за контрола по прилагането на закона

- За длъжностни лица, определени осъществяват административно регулиране и контрол, актовете се съставят от съответния контролиращ орган, - ако той е едноличен, или от неговия ръководител, ако органът е колегиален. Наказателните постановления се издават от едноличния контролиращ орган, съответно от ръководителя на колегиалния контролиращ орган.
- Когато изброените по-горе нарушения са извършени от кметове на общини, актовете за установяване на административните нарушения се съставят от съответния областен управител или от оправомощени от него лица, а наказателните постановления се издават от министъра на държавната администрация.
- Тези разпоредби не се прилагат за членовете на Министерския съвет, за еднолични контролиращи органи и за членове на колегиални контролиращи органи, избрани или определени от Народното събрание или от Президента на Република България. За тези институции законът предполага, че те ще бъдат наказани от избирателите.

Приложение 1. Списък на примерните алтернативи на регулирането на стопанската дейност

- 1. Отказ от приемането на специални изисквания.** Такова решение би било нормално, ако разходите надвишават ползите или проблемът се решава от законодателството за задълженията и договорите, когато проблемът се решава вследствие на развитието на пазара или когато проблемите на сигурността, живота, здравето и околната среда се решават от друга стопанска дейност, например от застрахователното дело.
- 2. Саморегулиране.** То е налице, когато даден отрасъл на икономиката или обществения живот могат да учредят и съблюдават собствени правила и кодекси на поведение и/или стандарти на производство и предлагане на стоки и услуги, когато рискът от неспазване на тези стандарти е незначителен, а самото неспазване – достатъчно очевидно за потребителите.
- 3. Съвместно регулиране.** Тук става дума за регулиране и изисквания, които се изискват с определени нормативни актове, но се контролират от неправителствени организации.
- 4. Квази-регулиране.** То е налице, когато необходимите действия се препоръчват от инструкции, наръчници и доброволни (препоръчителни) стандарти.
- 5. Информационни и обществено-образователни мероприятия.** Това са кампании, които предупреждават за рисковете и посочват начините те да се избегнат или да се минимизира тяхната вероятност. Това са мероприятия, които изискват разкриване на информация, правеща възможен информираният избор на услуги и стоки.
- 6. Субсидии и такси.** Възможно е използването на такива комбинации, ако се има предвид, таксите (плащанията) – например за ползване на ресурси – обикновено увеличават разходите за осъществяване на дадена дейност, докато субсидиите обикновено ги намаляват. Тук става дума за фискално регулиране, съответно следва да се отчитат редица обстоятелства като източници, размери на финансиранията и квази-финансиранията, “печеливши” и “губещи”, стимули и т.н.
- 7. Всевъзможни комбинации на горните алтернативни решения.**

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Приложение 2. Единен формуляр за икономическия анализ и оценка на въздействието (АОВ)

Орган (иницииращ нормативния акт):				
Наименование на проекта:				
Предмет на проекта:				
Необходимост от приемането му:				
Институции, които изготвят/са изготвили проекта:				
Предполагаеми срокове за изготвянето и/или приемането на проекта				
Очаквано положително въздействие (ползи):				
В количествено (парично) изражение:				
За какъв период:				
Въздействие върху общите стопански условия				
Фискални (данъци и бюджет)	да	не	Колко/ не могат да се оценят	Основание на оценката
Права на собственост	да	не	Колко/ не могат да се оценят	Основание на оценката
Права на кредиторите	да	не	Колко/ не могат да се оценят	Основание на оценката
Други важни права	да	не	Колко/ не могат да се оценят	Основание на оценката
Предполагаеми засегнати страни:				
Разходи (еднократни) по прилагането на акта	Колко/ период	Не могат да се оценят	Основание на оценката	
Разходи на администрацията	Колко/ период	Не могат да се оценят	Основание на оценката	
Разходи за съобразяване с акта	Колко/ период	Не могат да се оценят	Основание на оценката	
Списък на заинтересованите и засегнати страни:				
А) Административни органи:				
Б) НПО:				
В) Други:				
Предложение за провеждане на обществено обсъждане: да не				
Предложения:				
Концепция				
Съгласуване				
Окончателен проект				
Предложение за членове на работната група				
Форма на обсъждането				
Оценка на разходите по обсъждането				
Отговорник				
Въздействия, които могат да се случат при неприемане на проекта:				
Въздействие върху конкуренцията		Да/Не (Защо)		
Възможен риск:				
Възможни ползи:				
Други ефекти:				
Алтернативи на приемането на акта:		- Нищо да не се предприема - Други мероприятия	- Оценка - Списък на алтернативите	
Необходими ли са изменения и				

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

допълнения на други актове:		
Препратка към други актове:		
Заключение (в количествено изразение)	Ползи:	Разходи
Забележки:		
Предложение за последваща оценка от прилагането акта	Не / Да ; Срок:	
Име, длъжност	Подпис	Длъжност
	дата	

Пояснение към формуляра

Този формуляр придружава обсъждането на нормативния акт. Когато актът се съгласува от различни органи – всеки орган попълва свой формуляр. Органът, иницирал политиката/акта резюмира всички становища в един формуляр. Когато текстът надвишава като обем 3 стандартни страници. Към формуляра се добавят приложения.

Формулярите и приложенията придружават акта на всички етапи на неговото обсъждане и са достъпни на всички участници в обсъждането.

Мненията, формулярите и приложенията се пазят в архива на съответния орган и след приемането на акта.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Приложение 3. Списък на стъпките за осигуряване на публичност

Процесът на икономическия анализ и оценка на въздействието (АОВ) не изисква съществени изменения на общите етапи на нормотворческия процес. В същото време съдържанието на предишното и това приложение имат по-широк обхват от чистото уреждане на процедурите, свързани с административното регулиране на стопанската дейност.

Логика на процеса

Тя се свежда до следните стъпки:

- идея/инициатива за осъществяване на политика чрез приемане на даден нормативен акт (“а”);
- предварително (“вътрешно”) обсъждане на идеята и решение дали да се разработва специален проект или не (“б”);
- обявяване на идеята (“в”);
- работна група и съставяне на първи вариант на проекта за нормативен акт (“г”);
- обсъждане на проекта (“д”);
- събиране на коментари и предложения и подготовка на окончателен вариант на проекта (“е”);
- приемане на нормативния акт (“ж”).

Осигуряване на публичност и обсъждане

Процес на АОВ	Публичност
идея/инициатива	По преценка
предварително (“вътрешно”) обсъждане	По преценка
решение дали да разработва	Обявяване на идеята, съставяне и публикуване на първи вариант на единния формуляр на АОВ и разпознаване на заинтересованите страни
работна група	Покана на заинтересованите страни (включително неправителствени представители на засегнатите страни) да участват в работната група
Съставяне на първи вариант на проекта	Публикуване на първи вариант; съставяне и публикуване на втори по-добен вариант на формуляра; покана към заинтересованите страни да участват в обсъждането
Обсъждане	Публично събитие и задочно
Събиране на коментари и предложения	Публикуване на коментарите и предложенията; Отговор на получените коментари и предложения
Изготвяне на окончателен вариант на проекта	Съставяне и публикуване на трети по-добен вариант на формуляра; Публикуване на варианта и на формуляра; Съставяне на подробни мотиви
Изпращане на проекта в органа, който го приема	Според правилата на институцията

*Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.*

Приложение 4. Единен формуляр/декларация за спазване на изискванията
при лицензиране и регистрация

Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет

10.12.2004

[Герб] Проект	Попълва се от лицензиращия / регистриращия институция		
	11а. Дата: /л/м/г/	11в. Такса: (лв)	11д. Дата на лицензиране /регистрация
	11б. Данъчен номер:	11д. Регистрация №

Заявление за лиценз / регистрация [зачеркнете излишното]

1. Име на заявителя: Г-н / г-жа/ г-ца	Фамилия:	Име:	Презиме:
2. Адрес:	Община:	ПК:	ЕГН/БУЛСТАТ:

4. Име на фирмата (ако е различно от името на заявителя):
.....

4.1. Наименование на

5а Седалище:.....

5б Адрес на управление:.....

5в Данъчна администрация:

6. вид фирма (търговец)

<input type="checkbox"/> Едноличен търговец	<input type="checkbox"/> Акционерно дружество
<input type="checkbox"/> Събирателно дружество	<input type="checkbox"/> Друго
<input type="checkbox"/> Дружество с ограничена отговорност	<input type="checkbox"/>

7. Описание на дейността (сделката-ките), за които се изисква лиценз / регистрация:

7.2. Правно основание

8. Основната дейност:	9. Свързани заявени регистрации: а)..... б)..... в)
-----------------------	---

10. Приложени документи (ако се изискват по закон):

Не се изискват такива

Фирмени документи

Регистри, където определени обстоятелства са заявени

1.....; 2.....;3

<i>Потвърждавам, че информация в този формуляр е вярна</i>	
	<i>Подпис</i>

<i>Деклариран, че законовите изисквания за осъществяване на дейността са ми известни и съм състояние да започна дейността (извърша сделките) според тези изисквания</i>	
	<i>Подпис [печат]</i>

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Приложение 5. Закон за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност

ЗАКОН за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност

Обн., ДВ, бр. 55 от 17.06.2003 г., в сила от 18.12.2003 г., попр., бр. 59 от 1.07.2003 г., изм. и доп., бр. 107 от 9.12.2003 г. кн. 7/2003 г., стр. 51 т. 2, р. 3, № 92

Глава първа
ОБЩИ ПОЛОЖЕНИЯ

Чл. 1. (1) Този закон урежда общите правила за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност.

(2) Целта на закона е да улесни и насърчи извършването на стопанската дейност, като ограничи до обществено оправдани граници административното регулиране и административния контрол, осъществявани върху нея от държавните органи и от органите на местното самоуправление.

(3) Административно регулиране е установяването на нормативни изисквания, чието спазване се осигурява чрез упражняване на административен контрол.

(4) Административен контрол по смисъла на този закон е контролът, упражняван от административни органи, чрез:

1. извършване на проверки по документи и на място при започване и при извършване на стопанска дейност, както и при извършване на отделни сделки и действия от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;

2. издаване на лиценз или извършване на регистрация за започване на стопанска дейност, както и отказите за издаване на лиценз или извършване на регистрация;

3. издаване и отказване на разрешения и удостоверения за извършване на отделна сделка или действие от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;

4. прилагане на принудителни административни мерки и даване ход на производства по налагане на административни наказания.

Чл. 2. Държавните органи и органите на местното самоуправление осъществяват административно регулиране и административен контрол върху стопанската дейност с цел защита на:

1. националната сигурност и обществения ред в Република България, както и на изключителни и суверенни права на държавата по смисъла на чл. 18, ал. 1 - 4 от Конституцията на Република България;

2. личните и имуществените права на гражданите и юридическите лица;

3. околната среда.

Чл. 3. (1) При административно регулиране на стопанската дейност се вземат предвид:

1. разходите на лицата, извършващи стопанска дейност, необходими за спазване на установените изисквания;

2. възможностите за упражняване на ефективен административен контрол и разходите, свързани с него.

(2) При административно регулиране и административен контрол върху стопанската дейност държавните органи и органите на местното самоуправление не могат да налагат изисквания, ограничения и тежести, които водят до ограничаване на конкуренцията.

(3) При административно регулиране и административен контрол върху стопанската дейност административните органи и органите на местното самоуправление не могат да налагат ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на закона.

(4) При планиране или изготвяне на законопроект, който предвижда въвеждането на лицензионен или регистрационен режим, органът, предложил включването му в законодателната програма на Министерския съвет или отговорен за неговото изготвяне, подготвя мотивирано становище за необходимостта от това регулиране и съответно за възможността за постигане на целите по чл. 2 без неговото въвеждане.

(5) При внасянето в Народното събрание на законопроект, в който се предвижда въвеждане на лицензионен или регистрационен режим, заедно със законопроекта и мотивите към него вносителят представя и мотивирано становище относно необходимостта от това регулиране.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

(6) Мотивираното становище по ал. 4 и 5 съдържа икономически анализ и оценка на въздействието, което режимът оказва върху регулираната стопанска дейност. Становището се публикува в Интернет или по друг подходящ начин.

Чл. 4. (1) Лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност, както и изискване за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие, се установяват само със закон.

(2) Всички изисквания, необходими за започването и за осъществяването на дадена стопанска дейност, както и за извършването на отделна сделка или действие, се уреждат със закон.

(3) С подзаконов нормативен акт, посочен в закон, могат да се конкретизират изискванията по ал. 2, като се осигури спазването на чл. 3, ал. 3.

Чл. 5. (1) При упражняване на своите правомощия административните органи са длъжни да:

1. осигурят по подходящ начин постоянен и безусловен достъп до всички административни актове и формуляри, както и да оказват съдействие за попълване на документи;
2. предоставят пълна информация за сроковете, приложими в съответното производство, за дължимите такси и методиката за тяхното определяне, както и да оказват съдействие за попълването на документи;
3. организират дейността си така, че да обслужват заинтересованите лица на едно място в едно служебно помещение;
4. осигурят подходящо работно време за ползването на услугите по т. 1 и 2 от заинтересованите лица.

(2) Когато определени обстоятелства са удостоверени от друг орган и са вписани в публичен регистър, административният орган не може да изисква доказването им по друг начин, освен чрез представяне на писмена декларация.

Чл. 6. (1) Административните органи своевременно публично огласяват следваната политика и създадената практика по прилагането на нормативните актове, свързани с административно регулиране и административен контрол на стопанската дейност, както и мотивите за тяхната промяна.

(2) Следваната политика по прилагането на нормативните актове по ал. 1 включва средствата, които административният орган избира и използва при упражняването на своята оперативна самостоятелност за постигане целите на закона.

Чл. 7. (1) Административният орган може да изисква само веднъж отстраняване на нередовности и/или предоставяне на допълнителна информация към заявлението за издаване на лиценз или за извършване на регистрация, както и за разрешение за извършване на отделна сделка или действие.

(2) Срокът за отстраняване на нередовности и/или предоставяне на допълнителна информация се определя със закон и не може да бъде по-дълъг от установения срок за произнасяне.

(3) Срокът за произнасяне започва да тече от датата на отстраняване на нередовностите и/или предоставянето на допълнителна информация.

Глава втора

ЛИЦЕНЗИРАНЕ И РЕГИСТРАЦИЯ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ НА СТОПАНСКА ДЕЙНОСТ

Раздел I

Лицензиране

Чл. 8. (1) При издаване на лиценз административният орган проверява законосъобразността на искането и в рамките, определени от закона, разрешава или отказва по целесъобразност извършването на определена стопанска дейност.

(2) Лиценз се издава само от централен административен орган.

Чл. 9. (1) Лицензионен режим може да се установява само за стопански дейности, които:

1. са свързани с обекти, изключителна държавна собственост съгласно чл. 18, ал. 1 от Конституцията на Република България, както и с обекти, върху които държавата осъществява суверенни права съгласно чл. 18, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България; или
2. пораждат повишен риск за националната сигурност или обществения ред в Република България, личните или имуществените права на гражданите или правата на юридическите лица, както и за околната среда и са посочени в списъка-приложение към закона.

(2) Когато със закон се установява нов лицензионен режим, непосочен в списъка по ал. 1, т. 2, се извършва и съответно допълнение в списъка.

Чл. 10. (1) Лицензът се издава без срок, освен в случаите по чл. 9, ал. 1, т. 1.

(2) Правата по лиценза не подлежат на прехвърляне и преемствование.

(3) Наличието на лиценз е условие за започването и законосъобразното извършване на съответната стопанска дейност.

Чл. 11. (1) Законът, който урежда лицензионен режим, установява изчерпателно:

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

1. изискванията, при които може да бъде издаден лиценз, както и основанията за отказ;
2. особените правила в производството по издаване, спиране, прекратяване и отнемане на лиценза.

(2) Лицензиращият орган създава и поддържа публичен регистър, в който се вписват лицата с издадени, спрени, прекратени и отнети лицензи.

Чл. 12. (1) В закона, който установява лицензионен режим, се посочват изискванията, които:

1. трябва да бъдат удостоверени от друг орган;
2. се удостоверяват чрез декларация.
(2) При извършване на проверки по документи и на място се прилагат съответно чл. 19, 20, 21 и 22.

Чл. 13. (1) (Предишен текст на чл. 13 - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Когато е ограничен броят на лицензите, които могат да бъдат издадени за извършване на дадена стопанска дейност, лицензиращият орган е длъжен да обяви публично конкурс или търг при условия и по ред, определени със закон.

(2) (Нова - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Аlineя 1 се прилага само когато специален закон не определя друга процедура на основание на изключителни права.

Раздел II

Регистрация

Чл. 14. (1) (Попр. - ДВ, бр. 59 от 2003 г.) При регистрацията административният орган проверява наличието на изчерпателно установените нормативни изисквания и при установяване на съответствие разрешава, без право на преценка по целесъобразност извършването на стопанската дейност.

(2) Регистрацията за извършване на стопанска дейност се изисква само когато нейното осъществяване е свързано с риск за националната сигурност или за общественения ред в Република България, за личните или за имуществените права на гражданите и на юридическите лица или за околната среда и само относно нормативни изисквания, чието спазване може обективно да се удостовери чрез проверка по документи и/или на място.

Чл. 15. (1) Регистриращият орган създава и поддържа публичен регистър, в който вписва всяко лице, за което е установил спазването на нормативните изисквания за извършване на съответната стопанска дейност, и му издава удостоверение за вписването.

(2) Вписването в регистъра и издаването на удостоверение са условие за започването и законосъобразното извършване на съответната стопанска дейност.

(3) Регистриращият орган отказва вписването в регистъра и издаването на удостоверение по ал. 1 при неспазването поне на едно от изчерпателно установените и подлежащи на преценка за целесъобразност нормативни изисквания.

(4) Действието на регистрацията и удостоверението е безсрочно. Когато действието на регистрацията и удостоверението е ограничено със срок, той не може да бъде по-кратък от три години. При искане за продължаване на срока на регистрацията и удостоверението се прилагат съответно чл. 28 и 29.

Чл. 16. (1) Законът, който урежда регистрационен режим, установява изчерпателно:

1. изискванията, при които едно лице, което възнамерява да извършва стопанска дейност, може да бъде вписано в регистъра по чл. 15, ал. 1 и да му бъде издадено удостоверение, както и основанията за отказ;

2. особените правила в производството по вписване в регистъра по чл. 15, ал. 1 и по издаването на удостоверение;

3. особените правила за спиране и прекратяване на съответната стопанска дейност, съответно за заличаването на лицето от регистъра по чл. 15, ал. 1 и обезсилване на издаденото удостоверение.

(2) В закона, който урежда регистрационен режим, се посочват и условията по чл. 12, ал. 1.

Чл. 17. (1) Регистриращият орган не може да изисква информация за спазването на изисквания, които не са нормативно установени.

(2) При проверки по документи и на място се прилагат съответно чл. 19, 20, 21 и 22.

Глава трета

ПОСЛЕДВАЩ КОНТРОЛ ВЪРХУ СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ

Чл. 18. Административните органи упражняват последващ контрол за спазването на установените изисквания при извършването на стопанска дейност, за която е необходим лиценз или регистрация.

Чл. 19. (1) Контролиращият орган може да извършва проверка по документи и проверка на място при условия и по ред, установени само със закон.

(2) Контролиращият орган извършва проверка по документи, като изисква еднократно

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

и/или периодично представяне на писмени отчети и други писмени уведомления и документи.

(3) С подзаконов нормативен акт могат да се установят изисквания за сроковете и съдържанието на представените отчети, уведомления и документи само ако те произтичат пряко от изискванията по ал. 1 и не противоречат на чл. 3, ал. 3 и на чл. 21.

Чл. 20. (1) Проверката на място се осъществява в мястото на извършване на стопанската дейност и в присъствието на проверявания или на лица, които работят за него. В отсъствие на такива лица проверката се извършва с участието поне на един свидетел.

(2) Длъжностните лица, осъществяващи проверка на място, имат право:

1. на достъп в помещенията, в които се извършва стопанската дейност, която са овластени да контролират;
2. да изискват представянето на документите, които съгласно нормативните изисквания трябва да се намират в мястото на проверката;
3. да изискват писмени и устни обяснения от всеки, който работи за проверяваното лице;
4. да привличат експерти в съответната област, когато проверката е сложна или изисква специални знания.

(3) Ако при проверката на място бъде констатирана липса на документи, удостоверяващи спазването на установените изисквания, на проверяваното лице се определя подходящ срок за представянето им.

(4) Правомощията на административните органи по ал. 1, 2 и 3 се уреждат само със закон.

Чл. 21. Контролиращият орган извършва проверки по документи и на място с обем, продължителност и честота, които не обременяват ненужно проверяваните лица и са достатъчни за постигане целите на закона.

Чл. 22. Длъжностните лица са задължени да опазват търговската тайна и да не разгласяват данни от проверките преди тяхното приключване, както и да не използват информацията от проверките извън предназначението им.

Чл. 23. (1) Когато констатира нарушаване на нормативните изисквания, контролиращият орган може:

1. да предприеме мерки за отстраняване на нарушението в подходящ срок или да постанови премахване на извършеното в отклонение от нормативните изисквания;
2. да ограничи, спре или отнеме лиценза;
3. да забрани извършването на дейността до отстраняване на нарушаването на нормативните изисквания, като определи подходящ срок;
4. да забрани извършването на стопанска дейност, за която е установен регистрационен режим, като впише забраната в регистъра по чл. 15, ал. 1 и обезсили издаденото удостоверение;
5. да даде ход на производство по налагане на административно наказание;
6. да постанови други мерки, предвидени със закон.

(2) Мерките по ал. 1 се уреждат само със закон.

(3) Ако контролиращият орган не бъде уведомен писмено в определения срок за изпълнението на предписаните мерки или постановеното премахване по ал. 1, т. 1, той може да постанови мерки по т. 2, 3 и 4, без да извършва нова проверка.

(4) При прилагането на принудителни административни мерки по ал. 1 контролиращият орган съобразява тяхната тежест със степента на допуснатото нарушаване на нормативните изисквания, както и с целите на закона.

(5) Изискванията, при неспазването на които могат да бъдат постановени мерките по ал. 1, както и основанията за тяхното прилагане, се посочват изчерпателно в закона, уреждащ съответната стопанска дейност.

Глава четвърта

**ИЗДАВАНЕ НА РАЗРЕШЕНИЯ И УДОСТОВЕРЕНИЯ И ПОЛУЧАВАНЕ НА
УВЕДОМЛЕНИЯ ПРИ ИЗВЪРШВАНЕ НА ОТДЕЛНИ СДЕЛКИ ИЛИ ДЕЙСТВИЯ**

Чл. 24. (1) Разрешение за извършването на отделна сделка или действие от лице, което извършва или възнамерява да извършва стопанска дейност, е необходимо само когато извършването на тази сделка или действие поражда повишен риск за националната сигурност или общественения ред в Република България, за личните или за имуществените права на гражданите или на юридическите лица, или за околната среда.

(2) При издаването на разрешение административният орган преценява и решава по целесъобразност в границите, определени със закона, дали съответната сделка или действие могат да бъдат извършени, както и техният обхват по съдържание, по време и по място.

(3) При издаването на разрешение за отделна сделка или действие се прилагат съответно чл. 10, ал. 2, чл. 11, ал. 1, чл. 12, 13, 19, 20, 21 и 22.

Чл. 25. (1) Удостоверение за отделна сделка или действие от лице, което извършва или възнамерява да извършва стопанска дейност, е необходимо само когато извършването им поражда риск за националната сигурност или обществения ред в Република България, за личните или за

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

имууществените права на гражданите или на юридическите лица, или за околната среда.

(2) При издаването на удостоверение административният орган проверява преди извършването на съответната сделка или действие дали са спазени нормативните изисквания и при установяване на тяхното спазване разрешава без право на преценка по целесъобразност извършването на сделката или действието.

(3) При издаването на удостоверение за извършване на отделна сделка или действие се прилагат съответно разпоредбите на чл. 14, чл. 16, ал. 2 и чл. 17.

Чл. 26. Органът, който издава разрешение или удостоверение за извършване на отделна сделка или действие, упражнява последващ контрол за спазване на нормативните изисквания, както и на изискванията, установени с разрешението. В тези случаи се прилагат съответно чл. 19, 20, 21 и 22.

Чл. 27. (1) Когато закон предвижда задължение за предварително или последващо уведомяване на административен орган, лицето, което извършва съответната сделка или действие, представя писмени сведения за тяхното съдържание, както и за мястото, времето и начина на извършването им.

(2) Органът, който е овластен да получи уведомлението, може да извърши проверка на място за верността на представените данни. В тези случаи се прилагат съответно чл. 20, 21 и 22.

Чл. 28. (1) При издаването на разрешение и на удостоверение за извършване на еднократни сделки или действия се прилага мълчаливо съгласие, ако в закон не е предвидено друго.

(2) Мълчаливо съгласие е налице, когато административният орган не е изпратил до заявителя уведомление за отказ до изтичането на срока за произнасяне.

(3) Мълчаливото съгласие се доказва пред административния орган по ал. 2 с копие от заявлението и поставен върху него входящ номер, удостоверяващ постъпването му в деловодството на административния орган. Мълчаливото съгласие може да се доказва и с всички други допустими от закона начини и средства.

(4) Когато е необходимо мълчаливото съгласие да бъде доказано пред друг административен орган, заинтересованото лице представя освен документа по ал. 3, изречение първо, и писмена декларация, че не е получило изричен отказ в срок от 3 дни след изтичане на срока по чл. 29, ал. 1.

Чл. 29. (1) Когато е налице мълчаливо съгласие, искащият разрешението или удостоверението може да предприеме извършване на сделката или действието, при условие че писмено е уведомил за това съответния административен орган и той не се е произнесъл с решение съответно по чл. 24 или 25 в 14-дневен срок от получаване на уведомлението.

(2) При условията на мълчаливо съгласие административният орган може да спре с мотивирана заповед извършването или довършването на съответната сделка или действие само ако те водят до съществено нарушение на нормативни изисквания. Спирането се прилага до отстраняване на допуснатите нарушения.

(3) Съществено нарушение на нормативни изисквания по смисъла на ал. 2 е нарушение, което може да доведе до увреждане на националната сигурност или обществения ред в Република България, личните или имуществените права на гражданите или юридическите лица, или околната среда.

Глава пета

АДМИНИСТРАТИВНОНАКАЗАТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

Чл. 30. (1) Който наруши или не изпълни в срок служебните си задължения, свързани с подготовката по издаването на разрешение или удостоверение, в резултат на което се е стигнало до изтичането на срока за произнасяне по направеното искане за издаване на разрешение или удостоверение, се наказва с глоба от 1000 до 5000 лв.

(2) Ако нарушението по ал. 1 е извършено повторно, глобата е от 5000 до 10 000 лв.

(3) Длъжностно лице, което наруши изискванията на чл. 5, 6, чл. 7, ал. 1, чл. 17, ал. 1, чл. 21, 22 и чл. 29, ал. 2, се наказва с глоба в размер от 500 до 2000 лв., ако деянието не съставлява престъпление.

(4) Ако нарушението по ал. 3 е извършено повторно, глобата е в размер от 1500 до 5000 лв.

Чл. 31. (1) Който извърши или довърши сделка или действие в нарушение на мотивирана заповед за спиране по чл. 29, ал. 2 или в нарушение на изискването за уведомление по чл. 29, ал. 1, се наказва с глоба в размер от 1000 до 5000 лв., ако деянието не съставлява престъпление.

(2) Ако нарушението по ал. 1 е извършено повторно, глобата е в размер от 3000 до 10 000 лв.

Чл. 32. (1) Актовете за констатираните нарушения по чл. 30 и 31 се съставят от длъжностно лице, определено от контролиращия орган, ако той е едноличен, или от неговия ръководител, ако органът е колегиален. Наказателните постановления се издават от едноличния контролиращ орган, съответно от ръководителя на колегиалния контролиращ орган.

(2) Когато нарушенията по чл. 30 са извършени от кметове на общини, актовете за

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

установяване на административните нарушения се съставят от съответния областен управител или от оправомощени от него лица, а наказателните постановления се издават от министъра на държавната администрация.

(3) Съставянето на актовете, издаването и обжалването на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания.

Чл. 33. Разпоредбите на чл. 30 не се прилагат за членовете на Министерския съвет, за еднолични контролиращи органи и за членове на колегиални контролиращи органи, избрани или определени от Народното събрание или от Президента на Република България.

ДОПЪЛНИТЕЛНА РАЗПОРЕДБА

§ 1. По смисъла на този закон:

1. "Административен орган" е орган, който принадлежи към системата на изпълнителната власт, както и всеки друг орган, който въз основа на специален закон е овластен с административни правомощия.

2. "Централен административен орган" е всеки орган по т. 1, който осъществява правомощията си на територията на цялата страна.

3. "Стопанска дейност" е дейността, извършвана като търговец, дейността на лицата по чл. 2 от Търговския закон, както и всяка друга дейност, осъществявана с цел печалба.

4. "Повторно" е нарушението, извършено в едногодишен срок от влизане в сила на наказателното постановление, с което е наложено наказание за същото по вид нарушение.

ПРЕХОДНИ И ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 2. В Закона за нормативните актове (обн., ДВ, бр. 27 от 1973 г.; изм., бр. 65 от 1995 г.) се създава чл. 2а:

"Чл. 2а. Лицата, за които възникват задължения или ограничения по силата на нов нормативен акт, се уведомяват преди неговото приемане. Уведомяването се извършва чрез изпращането на проекта до представителни организации на тези лица, чрез публикуването му в средствата за масово осведомяване, в Интернет или чрез оповестяването му по друг подходящ начин, като в срок не по-кратък от един месец засегнатите могат да представят предложения и възражения до съответния компетентен орган."

§ 3. В чл. 14 на Закона за административното производство (обн., ДВ, бр. 90 от 1979 г.; изм., бр. 9 от 1983 г., бр. 26 от 1988 г., бр. 94 от 1990 г., бр. 25 и 61 от 1991 г., бр. 19 от 1992 г., бр. 65 и 70 от 1995 г., бр. 122 от 1997 г., бр. 15 и 89 от 1998 г., бр. 83 и 95 от 1999 г. и бр. 45 от 2002 г.) се създава ал. 3:

"(3) Непроизнасянето в срок се смята за мълчаливо съгласие в случаите и при условията, предвидени в Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност."

§ 4. (1) (В сила от 17.06.2003 г.) В срок 6 месеца от обнародването на закона в "Държавен вестник" Министерският съвет, другите административни органи, както и органите на местното самоуправление предприемат действия съобразно своята компетентност за внасянето на промени във всички заварени подзаконовни нормативни актове, чиито разпоредби противоречат на този закон и не са издадени в изпълнение на друг закон.

(2) След изтичане на срока по ал. 1 подзаконовите нормативни актове, които противоречат на изискванията на този закон и не са издадени в изпълнение на друг закон, могат да се оспорват пред Върховния административен съд и пред съответния окръжен съд от всяко заинтересовано лице.

§ 5. Законът влиза в сила в срок 6 месеца след обнародването му в "Държавен вестник", с изключение на разпоредбата на § 4, ал. 1, която влиза в сила от деня на обнародването му в "Държавен вестник".

□□□□□□□□□□

Законът е приет от 39-то Народно събрание на 4 юни 2003 г. и е подпечатан с официалния печат на Народното събрание.

Приложение
към чл. 9, ал. 1, т. 2
(Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.)

Списък

на стопанските дейности, за които може да се установява
лицензионен режим

1. Банкова дейност.
2. Застрахователна дейност и дейност на застрахователен брокер.
3. Дейност като регулиран пазар на ценни книжа, инвестиционен посредник, инвестиционно дружество или управляващо дружество, както и като акционерно дружество със специална

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

инвестиционна цел.

4. Извършване на допълнително доброволно и задължително пенсионно осигуряване и актюерска дейност за обслужване на пенсионноосигурителни дружества.
5. Извършване на дейност по доброволно осигуряване за безработица и/или професионална квалификация.
6. Извършване на дейност по здравно осигуряване.
7. Извършване на дейност като стокова борса.
8. Извършване на дейност като митнически агент.
9. Извършване на безмитна търговия.
10. Извършване на хазартна дейност.
11. Извършване на туроператорска и туристическа агентска дейност.
12. Производство, транспорт, търговия и външнотърговска дейност с оръжие, взривни вещества и боеприпаси, както и с определени стоки и технологии с възможна двойна употреба.
13. Извършване на частна охранителна дейност.
14. Дейности по проектиране, производство, внос, търговия, ремонт, монтаж и поддръжка на противопожарна техника, извършване на дейност по пожарна и аварийна безопасност, извършване на пожароопасни и взривоопасни работи.
15. Производство на компактдискове (оптични дискове) и/или матрици за тях.
16. Извършване на дейност на лечебни заведения за болнична помощ, диспансери и домове за медико-социални грижи.
17. Провеждане на клинични изпитвания, производство, търговия или внос на лекарства и лекарствени продукти.
18. Производство, преработване, пренасяне и превозване, търговия, внос, износ, транзит и съхраняване на наркотични вещества за медицински и ветеринарномедицински цели и прекурсори.
19. Промислена преработка на тютюн и производство на тютюневи изделия.
20. Осъществяване на технически надзор на съоръжения с повишена опасност, проверка на средства за измерване.
21. Производство на спирт, дестилати и спиртни напитки.
22. Производство и заготвяне на посевен и посадъчен материал от земеделски растения, извършване на дейност по сортоизпитване на земеделски растения, предназначени за посевен и посадъчен материал, разпространение и търговия със семена и посадъчен материал с отклонение от минималните изисквания за качество.
23. Извършване на дейност на публични складове за зърно и зърнохранилища.
24. Получаване, обработка и съхранение на сперма и яйцеклетки, трансплантация на ембриони в центрове за изкуствено осеменяване и центрове за трансфер на ембриони и извършване на дейност на развъдни асоциации за селекция на продукцията в системата на ветеринарната медицина.
25. Производство на ветеринарномедицински продукти и активни субстанции за тях, търговия на едро и дребно с ветеринарномедицински продукти.
26. Стопански риболов.
27. Извършване на търговска дейност с отпадъци от черни и цветни метали.
28. (Изм. - ДВ, бр. 107 от 2003 г.) Дейности в областта на енергетиката, уредени в специален закон.
29. Извършване на дейности, свързани с използване на ядрени съоръжения и ядрен материал и други източници на йонизиращи лъчения.
30. Упражняване на строителен надзор при изграждане на строителни обекти.
31. Извършване на железопътен превоз на пътници и/или товари и проверка на техническата изправност на возилата и правоспособността и квалификацията на персонала.
32. Извършване на обществени превози на пътници и товари с автомобилен транспорт, включително международен.
33. Извършване на проверки на техническа изправност на пътни превозни средства, ремонт и техническо обслужване на такива средства.
34. Извършване на универсална пощенска услуга или на част от нея на територията на страната.
35. Извършване на дейност като летищно предприятие, оператор на летищна дейност или въздушен превозвач.

***Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.***

36. Техническо обслужване и ремонт на авиационна техника.
37. Производство, внос и/или разпространение на предавателни радиосъоръжения за граждански нужди.
38. Радио- и телевизионна дейност.
39. Далекосъобщителни дейности.

**Приложение 6. Професор д-р Валери Димитров ЗАКОНЪТ ЗА
ОГРАНИЧАВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНОТО РЕГУЛИРАНЕ И
АДМИНИСТРАТИВНИЯ КОНТРОЛ ВЪРХУ СТОПАНСКАТА ДЕЙНОСТ –
КРАЙ НА НОРМОТВОРЧЕСКИЯ ЕТАТИЗЪМ ИЛИ ЕДНО ТРУДНО
НАЧАЛО?**

1. Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност /ЗОАРАКСД/, приет наскоро⁴, е нормативен акт със същностно значение за правната ни система и особено за такива нейни отрасли като административното и търговското право. Очевидно е, че това не е един от многото закони, уреждащи стопанска дейност. С оглед на целта, предмета и обхвата си на регулиране ЗОАРАКСД е основополагащ закон, родеещ се с такива закони например като Закона за нормативните актове /ЗНА/ и Закона за административното производство /ЗАП/⁵.

1.1 Още заглавието на закона поставя проблема за неговата цел, предмет на регулиране и обхват. ЗОАРАКСД цели ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност до “обществено оправдани граници”, за да “улесни и насърчи стопанската дейност” /чл. 1, ал. 2/. За първи път нормативен акт с ранг на закон си поставя за цел да очертае приемливите за обществото граници на административно регулиране и контрол върху бизнеса. Така формулираната цел излиза от *либералната идея за “ограничената” държава, която, както е казано в мотивите на закона, се “самоограничава и самоконтролира в полза на бизнеса и на гражданското общество”*. От гледната точка на целта на закона целият режим, който се съдържа в него очертава всъщност *максималните “обществено оправданите граници”*. Надхвърлянето на тези граници

⁴ Законът е приет от Народното събрание на 4 юни и е обнародван в бр. 55 на “Държавен вестник” от 17 юни тази година. Влизането в сила на закона е отложено с 6 месеца от обнародването му в “Държавен вестник” /§ 5 от Преходните и заключителни разпоредби/.

⁵ Инициатор за създаването на такъв закон е една неправителствена организация – Института за пазарна икономика. Там бяха създадени и първоначалните варианти на законопроекта. Първият вариант носеше наименованието “Закон за стопанската дейност”, очевидно под влияние на закон със сходно съдържание, приет преди няколко години в Полша. Показателно е, че вече следващ вариант беше назван: “Закон за нормативните актове и административното производство, свързани със стопанската дейност”. В този си вид проектът все още може да бъде намерен в Интернет сайта на Института за пазарна икономика: www.ime-bg.org. Тези варианти макар и твърде сурови и неизбистрени като правна логика и правна техника, съдържаха почти всички основни идеи и принципни разрешения, които сега са съдържание на ЗОАРАКСД и в този смисъл послужиха като основа на приетия от парламента закон. В окончателния си вариант законопроектът бе подготвен от депутати и от експерти от Комисията по икономическа политика и Института за пазарна икономика, независимо от това, че вносител бе Министерският съвет. Окончателният вариант отрази и резултатите от публичната дискусия по проекта, проведена през февруари тази година, в която взеха участие и ред представителни организации на деловите среди. Успешната работа по разработването и приемането на този закон е и илюстрация на плодотворността от сътрудничеството между законодателната власт и неправителствените организации.

Същевременно трябва да се изтъкне, че за създаването на подобен закон вече имаше и “гласове” на юристи-изследователи /вж. кратката, но много съдържателна статия на Славов, П., Необходим е специален закон за разрешителните режими, сп. “Съвременна право”, 2002, № 2, с. 100-103/. В нея се декларира и обосновават много от идеите, възплетени в ЗОАРАКСД.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

означава свръхрегулиране и свръхконтрол, т.е. обществено неоправдано обременяване на стопанската дейност. В този смисъл декларираната от ЗОАРАКСД цел означава *принципно отричане на една традиционна позиция на българския законодател*. Тази позиция се прояви ярко и в множеството лицензионни, разрешителни, регистрационни и други административни режими, на които се в новото ни законодателство след 1990 г. Това е позицията, че извън изричните конституционни ограничения няма ясно очертани граници за административна намеса в стопанската дейност, че на публичната власт е позволено почти всичко и че бизнесът винаги може да бъде обременен с административни тежести, ако тази власт сметне, по различни причини, това за целесъобразно.⁶

Така изразеното чрез целта и разпоредбите на закона самоограничаване на публичната власт в лицето на държавните органи и органите за местно самоуправление безспорно съответства изцяло на духа на чл. 19, ал. 1 от Конституцията, който прокламира свободната стопанска инициатива като основа на икономиката на страната, на разбирането че *свободата на стопанска дейност е принцип, а нейното ограничаване е изключение*. Социално-политическата, а и правно-нормативната логика изискват изключението от принципа да бъде уреждано, тълкувано и прилагано ограничително, а не разширително.⁷ В този смисъл ЗОАРАКСД е закон за *“ограничаване на ограничителя” и следователно за защита на свободната стопанска инициатива*.

Ограничаването не означава премахване, а очертаване на точните, разумни и приемливи за едно модерно общество форми и граници на административна намеса на публичната власт в бизнеса.

1.2. За определянето на предмета и обхвата на закона, а оттук и на неговия точен нормативен и политико-икономически смисъл, от *ключово значение са двойката основни регулативни понятия “административно регулиране” и “административен контрол”* /чл. 1, ал. 3 и ал. 4/. Чрез тях се обобщават нормативно и се обхващат

⁶ “Антилибералната” позиция на законодателя намира своята опора в трайни етатистки нагласи на българското масово обществено съзнание. Аксиоматичното приемане на идеята за неограничената и всесилна държава, като обективация на “общественото благо”, за която няма прегради за намеса в “недържавното”, има своите исторически предпоставки. Те се коренят още в неразвитостта на следосвободенското общество и авторитарните практики на българската буржоазна държава и предхождат опита за осъществяване на комунистическата тоталитарна утопия по времето на социализма през втората половина на миналия век. За тези етатистки нагласи вж. по-подробно проникателния анализ на Аврамов, Р., в “Стопанският ХХ век на България”, София, 2001. Едва ли може да се отрече следната принципна констатация на посочения автор: “Държавната намеса е неотменна черта на всички модерни икономики, а етастизмът не е уникално явление. Но през по голямата част от столетието в България той е бил практика и идеология, налагана без задръжки и мисъл за последиците. Неговата неистовост в български условия го прави особен казус, нещо отличаващо се от средното. Достатъчно е да се прегледат архивите на чужди свидетели /дипломати, икономисти/ за българската действителност, за да се усети, че става дума за нещо необичайно и надхвърлящо техните стандарти. А ако за стандарт се вземат оценките на англосаксонски инспирираните Общество на народите и Международен валутен фонд, българският етастизъм придобива мащабите на аберация.” /Цит. съч., с. 105/.

⁷ За съжаление действащото законодателство дава достатъчно примери за извода, че изключенията са с такова широко приложно поле, че са се превърнали практически в принцип. В тази насока тук си заслужава да бъде цитирана констатацията, направена в мотивите към закона, че “общият ефект от всичко това е квази-данък върху стопанската дейност. Макар размерът на тази тежест да е трудно измерим, редица изследвания от последните години показват, че разходите за съобразяване с изискванията на административните режими са около 10-12 % от БВП годишно. А това е три до четири пъти по-висок размер от аналогичния в страните-членки на Европейския съюз.”

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

множеството лицензионни, регистрационни, разрешителни, удостоверителни и уведомителни режими, които законът се стреми да ограничи. В тази двойка понятия решаваща роля има определянето на административния контрол, тъй като чрез този контрол се дефинира и административното регулиране. Определен кръг нормативни изисквания имат качеството на административно регулиране по смисъла на ЗОАРАКСД, ако спазването им се осигурява чрез механизма на административния контрол /чл. 1, ал.3/. В мотивите на закона се подчертава, че *“именно административният контрол придава административен характер и на самото регулиране, на нормативните изисквания /забрани и задължения/, които съпровождат и обременяват стопанската дейност /курсив мой – В.Д./”*.

От друга страна за легалното определение на контрола пак в мотивите се изтъква, че *“административният контрол се определя чрез своя типичен инструментариум, включващ проверки по документи и на място, прилагането на принудителни административни мерки и даване ход на производства по административно наказване. Законопроектът урежда административния контрол, който обхваща и *предварителния контрол върху стопанската дейност чрез издаване на лицензи, регистрация, издаване на разрешения и удостоверения и други актове, които са израз на разрешителна компетентност, адресирана до лица, които я извършват /курсив мой – В.Д./*. Именно този административен контрол е най-тясно свързан и преплетен с административното регулиране.”⁸*

Внимателният анализ на двете регулативни понятия в контекста на действащата нормативна уредба води до извода, че чрез тези понятия законодателят се стреми да обхване широк кръг административни режими, засягащи стопанската дейност.⁹ Един поглед, например, към лицензионните режими, включени в изчерпателния списък по чл. 9, ал. 1, т. 2, като най-интензивната форма на държавна намеса в икономиката, може да придаде позрими очертания на съдържащото се в легалното определение на чл. 1, ал. 4 нормативно обобщение.

Законите, които установяват такива режими имат, общо взето, сходна нормативно-регулативна структура. Те са публично-правни /административноправни/ и се състоят поне от две части, два дяла. Първата част, регулативната, с материалноправен характер, се състои от нормативни изисквания /забрани и задължения/, адресирани главно до лицата, извършващи определена стопанска дейност. Вторият дял, контролният /надзорният/¹⁰, предвижда

⁸ Определението на ЗОАРАКСД за административния контрол явно излиза от концепцията за контрола като функция, която обхваща две неразривно свързани и последователно развиващи фази: установителната фаза и фазата на въздействието, и съответно като система от контролно-установителни правомощия /включващи правомощия за проверки по документи и на място/ и правомощия за контролно въздействие /включващи правомощията за прилагане на мерките по чл. 1, ал. 4, т. 2, 3 и 4/. Вж. например М. Костов за двете фази на контролния процес /Костов, М., Финансоворевизионен контрол и отговорности. – Счетоводство и контрол, 1979, № 9, с. 21-30, както и В. Димитров за системата от установителни правомощия и правомощия за въздействие на органите за банков надзор при Българската народна банка и на Комисията по ценни книжа, като орган за надзор върху капиталовия пазар /Димитров, В., Въведение в банковото право. Търговската банкова дейност и нейната публичноправна уредба, С., 1996, с. 195-208 и Димитров, В., Основи на правния режим на инвестиционните ценни книжа, С., 2001 с. 263-286/.

⁹ Броят на нормативните актове, които съдържат такива режими надхвърля 300.

¹⁰ В сферата на специализираните видове административен контрол различието между “контрол” и “надзор” е чисто терминологично. Тези термини могат да се употребяват и като синоними, тъй като нормативната уредба, поне засега, не отразява никаква ясна позиция на законодателя за съдържателното им разграничаване, и следователно няма основание за

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

функционирането на специализиран административен контрол, който трябва да осигури спазването на регулативния дял на закона чрез прилагането на принудителни административни мерки и даването ход на производства по налагане на административни наказания. Този дял има административнопроцесуален характер и урежда контролния процес. По-конкретно това означава правомощия на контролни органи и административни производства, в рамките на които се упражняват тези правомощия. Именно контролният дял придава като цяло административния, публичноправен характер на тези закони.

Сред забраните, формиращи регулативната част на съответния закон ключово значение, ролята на своеобразен “тръбнак” има принципната, обща забрана за осъществяване на определена стопанска дейност. *Тази забрана е относителна и се преодолява по отношение на всяко отделно лице, искащо да извършва такава дейност чрез разрешителен административен акт с характера на лиценз.*¹¹ Оттук и огромното не само юридическо, но и икономическо значение на лиценза, който позволява законосъобразното извършване на съответната стопанска дейност и така осигурява достъп до определен силно регулиран и контролиран от държавата пазар, а съответно отнемането му прекратява достъпа до този пазар.¹²

1.3. Смисълът на установяването от определен закон на кръг от регулативни изисквания, както и на охраняващият ги административен контрол, обективира се и в лицензионни актове, е да се защити определен публичен интерес. Кръгът на благата, с които се идентифицира публичния интерес е очертан изчерпателно в чл. 2 на ЗОАРАКСД.¹³

Най-често защитата на публичния интерес означава защита преди всичко на живота и здравето на физически лица, които са потребители на определен кръг стоки и услуги, носители на повишен риск. Така стоят нещата например при

изграждането на отделни правно-теоретични понятия за контрол и надзор с принципно различно съдържание.

¹¹ Проблемът за ролята на лиценза трябва да се разглежда и през зрителния ъгъл на изградената от руския учен С. Алексеев съдържателна теория на типовете правно регулиране и правни режими. Лицензионният режим, който попада в обхвата на понятията за административно регулиране и административен контрол безспорно трябва да се определи като *оправомощаващ разрешителен тип правно регулиране*. Центърът на правното регулиране не е в забраната /както е при т. нар. “изключително регулиране”, например при забранителния режим в сферата на защита на конкуренцията/, а в субективното право, макар и предоставяно по разрешителен ред /вж. по-подробно Алексеев, С. Общие дозволения и запреты в советском праве, Москва, 1989, с. 163 и сл./.

¹² Отделният административен режим за извършването на стопанска дейност, при който се предвижда издаване и отнемане на лиценз често с основание се назова от специалисти, а и от неспециалисти лицензионен режим. И това не е само езиково-лексикален въпрос. Поради същностната връзка на лиценза като контролен административен акт с общата, относителна забрана за осъществяване на определена стопанска дейност и оттук изключителната му роля и тежест в рамките на съответния административноправен режим, той фокусира в себе си всички негови основни характеристики. Установяването например на факта, че *определен закон предвижда издаване и отнемане на лиценз за стопанска дейност неизбежно означава, че този закон е с публичноправен характер и съдържа цялостен механизъм на административно регулиране и административен контрол върху тази дейност*.

¹³ Изчерпателното изброяване по чл. 2 означава, че всяка форма на административно и регулиране и контрол, която се въвежда, трябва да има ясно установима цел за защита на благо, посочено в този списък. Липсата на такава защитна цел придава “нелегитимност” на съответния режим и трябва да се смята за необоснована намеса на публичната власт в икономиката. Процесуална гаранция за легитимността на всеки нововъведен режим са разпоредбите на чл. 3, ал.3, 4 и 5, изискващи мотивирана оценка за евентуалното въздействие върху съответната стопанска дейност.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

дейностите, изброени в т. 12, 17, 18, 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36 на списъка по чл. 9, ал.1, т. 2 /дейности, свързани с оръжие, взривни вещества и боеприпаси, лекарства и лекарствени продукти, наркотични вещества, тютюн, спирт и спиртни напитки, съоръжения с повишена опасност, източници на йонизиращи лъчения, строителен надзор при строителни обекти, железопътни, автомобилни и въздушни превози/. Често защитата на публичния интерес означава защита на имуществени права на определен, широк кръг от потребители на стоки и услуги. Така стоят нещата например във финансовия сектор, където се защитават вложителите в банки, инвеститорите в инвестиционни ценни книжа, застрахованите лица и осигурените лица /срв. т. 1, 2, 3, 4, 5 и 6 от списъка/. При други стопански дейности, подлежащи на лицензиране, на преден план стои защита на околната среда /например при стопанския риболов – т. 26 от списъка/.¹⁴ В друг кръг от случаи става въпрос за суверенни права на държавата по смисъла на чл. 18 от Конституцията, както например при радио и телевизионната дейност и далекосъобщителните дейности /т. 38 и 39 от списъка/.

Нека илюстрирам изтъкнатите по-горе тези с преглед на няколко закона, които съдържат лицензионни режими. Тази “представителна извадка” позволява да се очертаят принципните характеристики на широкия кръг от закони, съдържащи лицензионни режими, попадащи в обхвата на понятията за административно регулиране и административен контрол.¹⁵

Законът за банките /ЗБ/ е типичен публичноправен закон, установяващ лицензионен режим за дейността на търговските банки. В този закон ясно могат да се открият регулативна и надзорна част. Така глава втора “Учредяване и управление”, глава четвърта “Собствен капитал, ликвидност и други изисквания”, глава пета “Разкриване на конфликт на интереси. Доверителност”, глава шеста “Отношения между банките и между банките и обслужваните от тях лица”, глава седма “Кредитни ограничения” и глава единадесета “Вътрешен контрол, счетоводство и годишно приключване”, безспорно принадлежат към регулативния дял на закона, тъй като съдържат императивни изисквания /забрани и задължения/, които трябва да се спазват при осъществяването на банковата дейност. Към надзорния дял на закона принадлежат нормите на глава трета “Издаване и отнемане на разрешение /лицензия/ за извършване на банкова дейност”, глава десета “Съхраняване и предоставяне на информация”, Глава единадесета “Надзор върху банковата дейност”, глава тринадесета “Квестор”. Тези разпоредби уреждат функционирането на специалния административен контрол, наречен “банков надзор”, който осигурява спазването на забраните и задълженията, формиращи регулативната част на закона.¹⁶

По аналогичен начин стоят нещата и при Закона за публичното предлагане на ценни книжа /ЗППЦК/. И тук ясно могат да се разграничат административните забрани и задължения, адресирани до участниците в капиталовия пазар и административнопроцесуалните разпоредби, уреждащи правомощията на Комисията по финансов надзор и производствата, в рамките на които се упражняват тези правомощия. Поради обемността на този нормативен акт ще си

¹⁴ Разбира се, определен лицензионен режим може да защитава едновременно няколко от благата, изброени в чл. 2. Например при дейностите, свързани с оръжие, взривни вещества и боеприпаси, е очевидно, че лицензионният режим защитава и обществения ред и националната сигурност, а при дейностите, свързани с източниците на йонизиращи лъчения несъмнено обект на защита е и околната среда.

¹⁵ Броят на такива действащи сега закони надхвърля 60.

¹⁶ Характеристиката на ЗБ е идентична на характеристиката на неговия предшественик – Закона за банките и кредитното дело, който бе в действие в периода 1992-1997 г. За характера на този закон вж. Димитров, В., Въведение в банковото право..., с. 17-23.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

позволя да посоча част от неговите разпоредби, отнасящи се съответно към регулативния и към надзорния дял. В глава пета, която се отнася до търговците с инвестиционни ценни книжа, “инвестиционните посредници”, раздел първи “Общи положения” и раздел трети “Изисквания към дейността на инвестиционните посредници” принадлежат към регулативната част на закона, докато разпоредбите на раздел втори “Издаване и отнемане на разрешение” спадат към надзорната му част. В дял четвърти на ЗППЦК, който се отнася до инвестиционните дружества глава, глава шестнадесета “Инвестиционно дружество от отворен тип”, глава седемнадесета “Инвестиционно дружество от затворен тип” спадат към регулативната част на закона, докато глава четирнадесета “Издаване и отнемане на разрешение на инвестиционно дружество” – към надзорния дял. Отчетливо характеризират надзорния дял на закона глава втора “Комисия по финансов надзор”, глава деветнадесета “Принудителни административни мерки и глава двадесета “Квестор”.¹⁷

Друг закон от финансовия сектор е Законът за застраховането /ЗЗ/, който е много близък до ЗБ и ЗППЦК, още повече че надзорът върху капиталовия пазар и върху застраховането наскоро бе интегриран организационно в създадената през 2002 г. Комисия по финансов надзор. В ЗЗ глава втора “Застрахователи”, глава четвърта “Дейност на чуждестранни застрахователи и чуждестранно участие в местни застрахователи”, глава пета “Застрахователен брокер и застрахователен агент”, глава шеста “Собствени средства, застрахователни резерви и тяхното инвестиране” формират регулативната част на закона, а глава трета “Държавен застрахователен надзор”- надзорната част.

Законът за хазарта /ЗХ/ също ясно очертава регулативната си част – глава трета “Хазартни игри”, глава четвърта “Изисквания за организиране на хазартни игри”, глава пета “Задължения за организаторите на хазартни игри”. Към надзорната част спадат глава втора “Държавен надзор върху хазарта” и глава шеста “Контрол и отнемане на разрешения за организиране на хазартни игри”.

От същата гледна точка могат да бъде анализирани и разпоредбите на Закона за автомобилните превози. В този закон глава втора “Лицензиране и регистриране” и глава седма “Контрол” са съдържание на контролната част на закона, а глава трета “Вътрешни превози” и глава четвърта “Международни превози” – на регулативната му част.

В Закона за далекосъобщенията се предвижда специален административен контрол в тази сфера. Глава четвърта “Регулиране и контрол на далекосъобщителните дейности”, глава пета “Лицензии и свободен режим” и глава дванадесета “Контрол” формират неговия контролен, процесуален дял. Материално-правният регулативен режим се съдържа главно в глава шеста “Обществени далекосъобщителни оператори”.

Законът за радиото и телевизията /ЗРТ/ предвижда лицензионен и регистрационен режим за осъществяването на радио- и телевизионна дейност. Регулативните норми на закона са съсредоточени главно в глава “Общи положения” и в глава четвърта “Реклама, радио-и телевизионен пазар и спонсорство”, а контролните норми - в глава втора “Съвет за електронни медии” и в глава шеста “Лицензиране и регистриране на радио-и телевизионни оператори”.

2. ЗОАРАКСД урежда принципно два режима за извършване на стопанска дейност - лицензионният и регистрационният. Сравнителният

¹⁷ По-подробно за характеристиката на ЗППЦК вж. Димитров, В., Основи на правния режим на инвестиционните ценни книжа..., с. 9-21.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

анализ на лицензионния и на регистрационния режими показва, че те са твърде близки.¹⁸ Най-значимата разлика е разликата във вида компетентност, която упражняват съответно лицензиращият и регистриращият орган. Легалното определение, съдържащо се в чл. 8, ал.1 ясно показва, че *същностна особеност на лицензирането е дискреционната власт /оперативната самостоятелност/ при разрешаването на определена стопанска дейност. При регистрацията, наопаки, регистриращият орган позволява да се извършва стопанска дейност без право на преценки за целесъобразност, т.е. компетентността му е изцяло обвързана /чл. 14, ал.1/. А това води до извода, че на регистриращия орган противостои субективно право на адресата на административния акт.¹⁹ Това субективно право в крайна сметка е правото да се извършва съответната стопанска дейност. Тук регистриращият орган просто трябва да провери фактическия състав на субективното право и да спомогне за неговата реализация със своя акт.²⁰*

2.1. Важна особеност на двата режима са и условията, които ЗОАРАКСД изисква за тяхното установяване. Лицензионният режим се свързва с повишен риск, който определена стопанска дейност поражда при извършването си за защитените блага по чл. 2, докато регистрационният режим се установява само при наличието на риск /чл. 9, ал. 1, т. 2 и чл. 14, ал. 2/. С други думи *законът изисква въвеждането на всеки от двата режима за дейност да се обвърже с "рискови тестове", като допълнителна гаранция срещу евентуално "лекомислие" на законодателя.²¹*

2.2. Сериозно постижение на закона е изчерпателният списък по чл. 9, ал.1, т. 2 на стопанските дейности, за които може да се установява лицензионен режим.²² Самото заглавие на приложението ясно показва идеята на законодателя, че няма пречка за част от изброените стопански дейности да бъде установяван регистрационен режим и така броят на лицензионните режими постепенно да намалява. Това ще означава и стесняване на дискреционната власт на администрацията, характерна за лицензионния режим за сметка на нейната обвързана компетентност, присъща на регистрационния режим. Това е едно желателно развитие на законодателството, тъй като при дискреционната власт изначално съществува рискът свободата на администрацията, която законът и позволява в определени рамки, да се изроди в произвол. При обвързаната компетентност този риск е много по-малък, адресатите на административните актове имат много по-големи възможности за защита, включително и по съдебен

¹⁸ П. Славов изрично изтъква необходимостта от законово дефиниране на лицензионния, регистрационния и разрешителния режим /Славов, П., Цит. съч., с. 100/.

¹⁹ В българската литература К. Лазаров аргументирано обосновава връзката на обвързаната компетентност със съществуващо и противостоящо й субективно право, докато на оперативната самостоятелност съответства "законният интерес" /Вж. Лазаров, К. Обвързана компетентност и оперативна самостоятелност, С., 2000, с. 49-50, Лазаров, К., Въпроси на съдебното обжалване по Закона за административното производство, С., 1975, с. 54-55/.

²⁰ При регистрационния режим поради обвързаната компетентност на съответния административен орган издаденият от него акт има *декларативен характер*, докато лицензът, тъй като обективира дискреционна власт и непосредствено поражда субективното право да се извършва регулираната и контролирана стопанска дейност, несъмнено принадлежи към категорията на *конститутивните административни актове*.

²¹ Въпреки, че това не е посочено изрично в закона, неговият разум изисква тези "рискови тестове" да се доказват с мотивираните становища по чл.3, ал. 4 и 5.

²² Според изричната норма на чл. 9, ал. 2, когато със закон се установява нов лицензионен режим, непосочен в списъка по ал.1, т.2, се извършва и съответно допълнение в списъка. Така законодателят изисква списъкът да бъде винаги актуален.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

ред. В този смисъл *разширяването на приложното поле на регистрационните режими за сметка на лицензионните означава и повече свобода за извършването на стопанска дейност.*²³

3. Освен режимите за дейност ЗОАРАКСД съдържа три режима за отделни сделки и действия, свързани със стопанска дейност – разрешителен, удостоверителен и уведомителен.

3.1. Анализът на разрешителния и удостоверителния режим ясно показва, че те са *симетрични нормативно-регулативни “аналози” съответно на лицензионния и на регистрационния режим.* При разрешителния режим се упражнява дискреционна компетентност, разрешението има характера на конститутивен административен акт, който поражда субективното право да се извърши съответната сделка или действие. При удостоверителния режим компетентността на административния орган е обвързана и тя се обективира в декларативен акт, който не поражда субективно право, а само спомага за неговата реализация, тъй като то е породено от друг фактически състав.

И при тези два режима се прилагат съответно двата “рискови теста”, характерни за лицензионния и за регистрационния режим. Разрешителният режим се свързва с “повишен риск”, а удостоверителният само с “риск за националната сигурност или обществения ред в Република България, за личните или имуществените права на гражданите или на юридическите лица, или за околната среда” /чл. 24, ал. 1 и чл. 25, ал. 1/.

3.2. *При разрешителния и при удостоверителния режим се прилага институтът на “мълчаливото съгласие” /чл. 28 и чл. 29/. По съдържанието си мълчаливото съгласие /при настъпване на съответния фактически състав/ се изразява в *необорима презумпция*, че разрешаващият или удостоверяващ административен орган одобрява исканото действие или сделка.*²⁴

Приложното поле на мълчаливото съгласие е допълнително разширено чрез съответното му прилагане в рамките на регистрационния режим при искане за продължаване на срока на регистрацията и удостоверението /чл. 15, ал. 4, предл. 3/.²⁵

²³ В средите на неспециалистите е широко разпространено убеждението /и дори дебатите по закона в Комисията по икономическа политика разкриха недвусмислено този факт/, че въвеждането на лицензионен режим е гаранция за по-ефективен държавен контрол. Това убеждение е погрешно, тъй като и при регистрационния режим съответните административни органи могат да упражняват ефективен последващ контрол, включително и да отнемат правото да се извършва определена стопанска дейност /вж. чл. 23, ал.1, т. 4 от ЗОАРАКСД/. Но самата разпространеност на това убеждение показва съществуването на трайна масова етатистка нагласа държавата да се смята за “слаба” там, където свободата ѝ на действие е стеснена, където е обвързана от строги правила, и обратно, държавата да се проявява като “силна” /в смисъла дори и на морално “легитимиране”/ там, където е налице широко усмотрение и дори отсъстват правила.

²⁴ Необходимостта от въвеждането на “презумпцията за мълчаливо съгласие” се изтъква от П. Славов, но без да се очертава точното и приложно поле /Цит. съч., с. 102/.

²⁵ При приемането на закона в Народното събрание се разгоря остър дебат за точното приложно поле на мълчаливото съгласие. Предмет на обсъждане беше идеята този институт да се прилага и при лицензионния режим, т.е. практически да се стигне до своеобразен “мълчалив лиценз”. Напълно обосновано, според мене, тази идея не беше приета, тъй като би се стигнало в ред случаи до неприемливия, както от юридическа, така и от политико-икономическа гледна точка резултат, мълчанието на администрацията да създава нови правни субекти или правни качества, свързани с извършване на високорискови стопански дейности. Не ми е известно подобно нормативно разрешение да съществува някъде по света. Образно казано, с мълчание на администрацията не може да се придобие например качеството на банка, на застраховател, на фондова борса, на пенсионно-осигурително дружество, на летищен оператор или на далекосъобщителен оператор.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Мълчаливото съгласие е радикално нормативно решение, което обръща наопаки един традиционен принцип на административното ни право: че мълчанието на администрацията се квалифицира като отказ /чл. 14, ал. 1 от Закона за административното производство/. С новата алинея 3 на чл. 14 от ЗАП /вж. § 3 от преходните и заключителни разпоредби на ЗОАРАКСД/ *мълчаливото съгласие придобива статус на принципно нормативно решение, почти равно по тежест, с оглед на приложното си поле, с мълчаливия отказ.*

За очертаването на точното приложно поле на мълчаливото съгласие от решаващо значение са разпоредбите на чл. 24, ал.1 относно разрешаването на сделки или действия и на чл. 25, ал.1 относно удостоверяването на такива сделки и действия. И в двете разпоредби законодателят изрично изтъква връзката със стопанската дейност: иска се извършването на сделките и действията от лица, които *извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност.*²⁶

Най-значимата юридическа последица от мълчанието на администрацията е уредена в чл. 29, ал. 1: искащият разрешението или удостоверението придобива правото да извърши съответната сделка или действие. С други думи *мълчанието след изтичането на установения в закона срок, при спазването на задължението за уведомяване на съответния административен орган /чл. 29, ал. 1/, поражда субективно право.*

Безспорно институтът на мълчаливото съгласие е значително по-антибюрократичен и по-благоприятен за адресатите на административни актове и има ясни предимства в сравнение с модела на мълчаливия отказ. Мълчаливият отказ цели защита на интересите на засегнатите от бездействието на администрацията лица. Но защитата, осигурявана чрез квалифицирането на мълчанието като съгласие /одобрение/, е много по-радикална, тъй като дисциплинира съответния административен орган, принуждава го да проучи и реши поставения въпрос без забавяне. Тук “разтакаването”, бюрократизмът на държавната и общинска администрация води до пряк благоприятен резултат за

При подновяването на регистрацията не се стига до подобни неприемливи резултати, тъй като правосубектността, съответно правното качество, свързани с определена стопанска дейност вече съществуват и прилагането тук на мълчаливото съгласие може да бъде ефикасен инструмент за борба с възможния произволен отказ на администрацията да продължи едно трайно установено правно състояние. Разбира се, поставя се въпросът дали този механизъм не трябва да се прилага и при подновяване на лиценз, когато специалният закон предвижда срочност на съответния лиценз. Но позицията тук на ЗОАРАКСД е ясна – евентуалното предвиждане на подобен механизъм може да се тълкува като “насърчаване” със специални закони да се предвиждат срочни лицензи и така да се отрече принципът лицензът да е винаги безсрочен /чл. 10, ал.1/. За съжаление законът не утвърждава последователно докрай принципа на безсрочност на регистрацията, а допуска изключения, възможните отрицателни последици от които се опитва да смекчи чрез прилагането на мълчаливото съгласие /чл. 15, ал. 4/. Срочният лиценз, както и срочната регистрацията са изключително несполучливи нормативни решения, тъй като рязко увеличават възможностите за произвол на администрацията, пригодени са да обслужват прикрити фискални цели, а не нормалното и предвидимо развитие на бизнеса и поради това е разумно те да отпаднат окончателно чрез промени в съответните специални закони. *Рационалните нормативни решения са: безсрочен лиценз и безсрочна регистрацията, съчетани с ефективен последващ контрол, който може да доведе при тежки правонарушения, до забрана за осъществяване на съответната стопанска дейност чрез отнемане на лиценза или чрез вписване на забраната в регистъра и отнемане на удостоверението /вж. чл. 23, ал.1, т. 2 и т. 4/.*

²⁶ Очевидно законът има предвид тук получаването на разрешение или удостоверение за извършването на ред подготвителни действия, необходими за една бъдеща стопанска дейност, /например приспособяването на един жилищен недвижим имот за целите на една бъдеща стопанска дейност като магазинно или складово помещение изисква множество разрешения от държавни и общински органи/.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

заинтересованите от нейните разрешителни и удостоверителни актове лица.²⁷ Дисциплиниращото действие на мълчаливото съгласие е много по-интензивно в сравнение със заплахата от въвличането на администрацията в съдебен процес при мълчаливия отказ.²⁸

Разбира се, трябва да се има предвид че е възможна злоупотреба с радикалните последици, до които води мълчаливото съгласие и до възможно увреждане на обществения интерес.²⁹ Като коректив на тази опасност чл. 29, ал. 1 предвижда възможност съответния административен орган, макар и да са настъпили последиците на мълчаливото съгласие, да спира с мотивирана заповед извършването или довършването на съответната сделка или действие. Особеното в тази хипотеза е, че спирането е обвързано:

1/ с изрично доказване /в мотивите на решението/, че е налице съществено нарушение на нормативни изисквания по смисъла на чл. 29, ал.3, и

2 / със срок, необходим за отстраняване на допуснатите нарушения /чл. 29, ал.2, предл. 2/.³⁰

Уредбата на спирането като принудителна административна мярка ясно показва и това, че *ограничаването тук на дискрецията на административните органи произтича пряко от породеното от мълчаливото съгласие субективно право.*

Институтът на мълчаливото съгласие трябва да се прилага във всички случаи, когато административни органи разполагат с разрешителни и удостоверителни *по съдържание* правомощия, отнасящи се до извършването на сделки и действия, свързани със стопанска дейност. Тук е без значение “формата”, т.е. как се назовават в специалния нормативен акт актовете на администрацията /”съгласувания”, “позволения”, “одобрения”, “сертификати” и т.н./ Разноречивият “език” на законодателя и възможното свързано с него буквално-формалистично тълкуване не бива да се превръщат в пречка за очертаването на точното приложно поле на този институт. В това отношение разпоредбите съответно на чл. 24, ал.2 /очертаваща дискреционните разрешителни правомощия/ и на чл. 25, ал. 2 /относно обвързаната удостоверителна компетентност/ предлагат ясни и точни *законови тълкувателни критерии*. При добросъвестно и компетентно прилагане тези законови “тестове” са достатъчни, по мое мнение, за преодоляване на евентуални опити за необосновано стесняване на приложното поле на презумпцията за мълчаливо съгласие.

²⁷ Независимо от благоприятните правни последици, които възникват при мълчаливо съгласие за лицата, искащи издаването на разрешения или удостоверения, ЗОАРАКСД с основание третира “разтакаване”, което е довело до пропускане на срока за произнасяне като нарушение на служебни задължения и предвижда глоби за виновните длъжностни лица /чл. 30, ал.1 и 2/.

²⁸ В действащото специално законодателство до приемането на ЗОАРАКСД мълчаливото съгласие, като отклонение от принципа на мълчаливия отказ се среща инцидентно. Например в ЗППЦК мълчаливото съгласие се прилага при одобряването от Комисията по ценните книжа /заменена от началото на 2003 г. с Комисията по финансов надзор/ на проспект за първично публично предлагане на инвестиционни ценни книжа /чл. 91, ал. 2/ или на предложение за търгово предлагане на такива книжа /чл. 153 , ал.1/.

Извън кръга на законите, съдържащи лицензионни режими мълчаливото съгласие е уредено в Закона за държавните помощи /чл. 10, ал.4 и чл. 11, ал.3/ и в Закона за приватизация и следприватизационен контрол /чл. 16, ал.2/.

²⁹ Например построяване от заинтересовано лице на съоръжение или на сграда, които могат да са опасни за живота и здравето на хората или за околната среда.

³⁰ С оглед на законовата уредба е несъмнено, че спирането е типична принудителна административна мярка. За този вид административна принуда вж. класическото изследване на Лазаров, К. Принудителни административни мерки, С., 1981.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

3.3. Уведомителният режим по чл. 27 е най-лекият административен режим. Той е и най-рядко срещаният в действащото законодателство. Типичен уведомителен режим, например, е този по чл. 1, ал. 5 и 6 от ЗБ.³¹

При уведомителния режим е допуснат един досаден пропуск в легалното определение за административен контрол. В чл. 1, ал. 4, т. 3 е пропуснато да се посочи изискването на уведомления. А безспорно изискването на уведомление за извършването на определени сделки или действия е форма на административен контрол.³²

4. За характеристиката на закона от особено значение са и разпоредбите, с които се въвеждат принципи, които имат особено значение и в контекста на административното право. Такива са принципът на пропорционалността или съразмерността /proportionality/ и принципът на защита на легитимните очаквания /legitimate expectations/ на адресатите на актовете на административните органи. Към разгледаните по-горе принципи трябва да се прибави и принципът на анализ на ползите и разходите /cost and benefit analysis/. Всеки от тези принципи изисква самостоятелно обстойно изследване, но тук могат да бъдат очертани, макар и най-схематично и неизчерпателно, някои от най-съществените проблеми, свързани с тяхното естество и с прилагането им в рамките на действащото законодателство.

4.1. *Принципът на пропорционалността* е очертан по негативен начин в чл. 3, ал.3 чрез забраната да се налагат регулативни и контролни ограничения и тежести, които не са необходими за постигане на целите на съответния закон.³³ Конкретизация на принципа на пропорционалност са и забраната при проверки по документи и на място да не се обременяват несъразмерно с целите на закона проверяваните лица /чл. 21/, както и задължението на контролиращия орган при прилагането на принудителни административни мерки да съобразява тяхната

³¹ Посочените разпоредби изискват определен кръг от сделки /сделки с менителници и записи на заповед, финансов лизинг, придобиване и управление на дялови участия, сделки с чуждестранни средства за плащане и т.н. – чл. 1, ал. 5, т. 1-10 от ЗБ/, когато се извършват като основен предмет на дейност, поради близостта им до банковата дейност, да се съобщават на централната банка. Лицата, които осъществяват такъв основен предмет на дейност и за които възниква задължението за уведомяване, имат по смисъла на ЗБ качеството на небанкова финансова институция. Това означава, че ако между такова лице и банка възникнат връзки от холдингов тип по смисъла на чл. 277 от Търговския закон, това лице става адресат на така наречения “надзор на консолидирана основа”, упражняван от централната банка /вж. чл. 4 ЗБ/.

³² Тази част от легалното определение би следвало да придобие следния вид:

“3. издаване и отказване на разрешения и удостоверения, както и изискване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие от лица, които извършват или възнамеряват да извършват стопанска дейност;”.

³³ Пропорционалността не е нещо непознато на административното ни право. Изрична уредба на този принцип се съдържа в чл. 4 на ЗАП, който изисква когато с административен акт се засягат права или се създават задължения за граждани или за организации да се прилагат онези мерки, които са по-благоприятни за тях, ако и по този начин се постига целта на закона. За съжаление в българската литература по административно право на този принцип не е обръщано дължимото внимание и изобщо не е изследван регулативния му потенциал.

Пропорционалността отдавна е утвърден принцип на материалното наказателно и съответно на административнонаказателно право. Израз на това е изискването за съответствие на наказанието на извършеното престъпление / чл. 35, ал. 3 от Наказателния кодекс/.

Принципът на пропорционалността има и конституционни измерения и е изрично уреден например в чл. 9, ал.4 и в чл. II 49, ал.3 на проекта на Европейска Конституция от 20 юни 2003 г. В българската правна литература конституционният аспект на пропорционалността се анализира от Н. Неновски /Неновски Н., Конституцията:Актуални въпроси на теорията и практиката, С., 2002, с. 60-78.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

тежест със степента на допуснатото нарушение, както и с целите на закона /чл. 23, ал.3/.

Основният въпрос, който се поставя тук е за регулативната “стойност” на този принцип. Какво представлява забраната по чл. 3, ал.3 и съответно разпоредбите на чл. 21 и чл. 23, ал.3: чисто декларативни препоръки на законодателя, отправени до административните органи или нещо друго?

В държавите с модерни правни системи пропорционалността се разглежда като *средство за защита срещу злоупотреба с дискреционна власт и в този смисъл е основание за съдебен контрол върху актовете на административните органи.*³⁴ Изтъква се, че пропорционалността като съдебен “тест” предполага административният орган при осъществяването на дейността си да преследва и осъществява легитимна цел /целта на закона/.³⁵ Пропорционалността предполага баланс между конкуриращи се интереси или цели и възплащава определено отношение между цел и средства. Прилагат се последователно пет стъпки при пропорционалността. На първо място се идентифицира съответните конкуриращи се интереси. По-нататък оценява се “тежестта” на тези интереси. На трето място, преценява се дали определен интерес може да бъде пренебрегнат, “изтъргуван” в замяна на постигането на друга цел. На четвърто място, съдът трябва да прецени дали решението на административния орган е пропорционално въз основа на фактите по конкретния случай в светлината на посочените по-горе съображения. Тук могат да се приложат два различни критерия или варианта на теста за пропорционалност: първо, дали спорната мярка е най-малко обременителната в конкретните обстоятелства, дали оспореният административен акт е подходящ и необходим за постигане на законовата цел и дали не налага прекомерно бремене върху засегнатото лице, и второ, какви са съответните разходи и ползи от прилагането на спорната мярка. Първият вариант на пропорционалността се прилага главно когато мярката, наложена от административният орган е в конфликт с основно право на засегнатото лице. При втория вариант, който се прилага много по-често, от съда се изисква да прецени дали мярката е необходима за постигане на желаната цел, дали тя е подходяща за постигането на тази цел и дали не обременява прекомерно засегнатото лице. Този вариант на пропорционалността е пропорционалност *stricto sensu*. И на последно, пето място, съдът трябва да прецени интензитета на прилагането на всеки от описаните по-горе тестове.³⁶

В Германия принципът на пропорционалността също е основание за съдебно оспорване на административни актове.³⁷ Но в тази страна той има и далеч по-широко регулативно значение. Конституционният съд е приел специално решение и така е създаден критерий /тест/ за пропорционалност. Съдът посочва, че “намесата /на администрацията/ трябва да бъде подходяща и необходима за постигане на нейните цели, не може да налага извънредна тежест на засегнатото лице и трябва следователно да бъде разумна в последиците си спрямо това лице”. Така пропорционалността играе ключова роля за защита на свободата, гарантирана от германската конституция. Този принцип се прилага не само при прилагането на закона, но и спрямо създаването на нормативната уредба и в този смисъл има *максимално широко приложно поле.*³⁸

³⁴ Вж. например P.P. Craig, *Administrative Law*, London, Sweet & Maxwell, 1999, p. 586-603.

³⁵ P.P. Craig, *Op.cit.*, p. 590.

³⁶ P.P. Craig, *Op.cit.*, p. 591.

³⁷ Вж. Mahendra P. Singh, *German Administrative Law In Common Law Perspective*, Springer-Verlag, Berlin, Haidelberg, New York, Tokio, 1995, p. 90-92.

³⁸ Jürgen Schwarze, *European Administrative Law*, Office for Official Publications of the European Communities, Sweet and Maxwell, 1992, p. 687. Вж. и съдържащия се там сравнителен преглед и

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Пропорционалността се смята и за общ принцип на правото на Европейските общности, прилаган от Европейският съд.³⁹

С оглед на изложеното трябва да се даде отговор на въпроса дали ЗОАРАКСД придава на пропорционалността статус на основание за атакуване на актове на администрацията, които налагат прекомерно, несъразмерно на целите на специалния закон бремене на адресатите на тези актове? Не виждам основания за отрицателен отговор на този въпрос. Всяко засегнато лице може да оспори по съдебен ред акт на административен орган, свързан с административно регулиране и контрол върху стопанска дейност, ако противоречи на принципа на пропорционалността, т.е. налага бремене, несъразмерно на целта на специалния закон именно на основанието, заложено в чл. 3, ал. 3 от ЗОАРАКСД.

В контекста на уредбата, съдържаща се в този общ административен закон е очевидно, че пропорционалността има приложно поле, което е по-различно в сравнение с чуждестранни законодателства. Разпоредбата на чл. 3, ал.3 се отнася само до административните режими, обхванати от ЗОАРАКСД, а не до цялото административно право. Извън приложното поле на този принцип остават административни актове, несвързани със стопанска дейност. Това, от една страна, стеснява приложимостта на пропорционалността. Но от друга страна, пропорционалността се отнася и до регулативни административни актове, т.е. до подзаконовни актове, с които се конкретизират нормативни изисквания за извършване на стопанска дейност /чл. 4, ал. 3 във връзка с чл. 1, ал.3/. А това означава, че не само индивидуални, но и *нормативни административни актове* могат да се атакуват по съдебен ред при конфликт с принципа на пропорционалност. И в това отношение българската уредба явно се приближава до уредбата на пропорционалността в германското законодателство.⁴⁰

4.2. Като израз на принципа на пропорционалността трябва да се разглежда и забраната за налагане на регулативни и контролни ограничения и тежести, които ограничават конкуренцията /чл. 3, ал.2/. Тук особеното е, че несъразмерността е относима не към целта на конкретен специален закон, а към генералната цел за защита на пазара чрез защита на неговата най-фундаментална характеристика: лоялната конкуренция.⁴¹ И тук има основание да се твърди, че законодателят създава *още едно специално основание за съдебно оспорване на нормативни и ненормативни административни актове*.

4.3. Както и пропорционалността, *принципът на защита на легитимните очаквания е средство за защита срещу злоупотреба с дискреционните правомощия на административни органи, т.е. основание за съдебно обжалване на техните актове* и в това му качество е подробно анализиран от чуждестранни автори по административно

анализ на прилагането на принципа на пропорционалността съответно във Франция, Германия и Италия /с. 680-683/.

³⁹ Вж. Paul Craig and Graine de Burca, EC Law. Text, Cases and Materials, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 340-349.

⁴⁰ Типичен случай на подзаконов нормативен акт, който може да бъде оспорен по съдебен ред поради неспазване на пропорционалността е например наредба, която конкретизира нормативни изисквания за осъществяване на определена стопанска дейност, съществуващи в закона, за чието прилагане тя е издадена, по такъв начин, че ги отежнява прекомерно и ги прави несъразмерни спрямо целта на този закон. Пример за несъразмерност при индивидуален административен акт е например отнемането на лиценз за незначителни нарушения на закона.

⁴¹ Такъв би бил например случаят, когато на определен кръг участници в даден пазар, избрани по някакъв формален или дискриминационен признак /примерно размер на дялово участие на чуждестранно лице/ се наложат ограничения, които увеличават разходите за дейността им в сравнение с другите, необременени участници в този пазар.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

право.⁴² Така цитираният вече британски административист Paul Craig на основа на анализ на английското законодателство и съдебна практика обобщава следното:

- 1/ принципът на последователност при упражняването на публичноправни правомощия създава презумпцията, че съответният административен орган /агенция или министър/ ще следва ясно декларирана политика;
- 2/ ако съответният орган промени тази политика трябва да обоснове промяната;
- 3/ административният орган във всеки конкретен случай трябва да претегля, от една страна интереса на засегнатите лица, и необходимостта от промяна на тази политика, от друга страна;
- 4/ при съдебния контрол върху поведението и актовете на съответния административен орган съдът трябва да изясни значението на следваната от този орган политика, независимо от това, дали тя е изразена чрез обикновен, общоупотребим език или чрез сложен професионален жаргон;
- 5/ съдът преценява обосноваването на промяната в следваната политика спрямо интересите на засегнатите лица, като се ръководи както от изискванията на обичайната рационалност, така и от принципа, че когато се отнася до засягане на права съдебният контрол е много по-интензивен, т.е. от административният орган може да се изискват много повече аргументи за обосноваване на промяната.⁴³

В крайна сметка съдът трябва да прецени дали административният орган е направил ясно и недвусмислено публично “обещание” за следването на определена политика по прилагането на закона /statement of policy/, независимо от това, дали обещанието е изразено изрично с думи, или имплицитно, чрез действия. Именно това административно “обещание” създава очаквания в адресатите на административните актове. Тези очаквания са легитимни, защото се опират на принципа на правната сигурност и съответно могат да бъдат защитени с правни средства при необоснована промяна в “обещанието”.⁴⁴

По подобен начин стоят нещата и в административното законодателство на САЩ. Непоследователността при прилагането на закона, изразена в необоснованото, изрично неаргументирано отклоняване на административния орган от неговата собствена политика, обективирана в предходни административни решения, отнасящи се до подобни случаи, се счита за злоупотреба с дискреционна власт.⁴⁵

Както пропорционалността и принципът на защита на легитимните очаквания се смята и за общ принцип на правото на Европейските общности, прилаган от Европейският съд.⁴⁶

Принципът на защита на легитимните очаквания е уреден в чл. 6, ал.1 на ЗОАРАКСД чрез изискването за своевременно публично огласяване на следваната политика и създадената практика по прилагането на нормативни актове, свързани с административно регулиране и административен контрол върху стопанската дейност, както и на мотивите за тяхната промяна. За понятието “следвана политика по прилагане на нормативните актове” ЗОАРАКСД дава специално легално определение в ал. 2 на същия член.⁴⁷ Определението ясно показва, че именно чрез

⁴² P.P. Craig, Op.cit., p. 611-650.

⁴³ P.P. Craig, Op.cit., p. 629-630.

⁴⁴ P.P. Craig, Op.cit., p. 612-613, 618-619.

⁴⁵ Вж. по-подробно у Ernest Gellhorn, Ronald M. Levin, *Administrative Law and Process in a Nutshell*, St. Paul, Minn. West Publishing Co, 1997, p. 96-97, Alfred C. Aman, Jr. William T. Mayton, *Administrative Law*, St. Paul, Minn., 2001, p. 519-523.

⁴⁶ Paul Craig and Graine de Burca, Op.cit., 352-356.

⁴⁷ Според цитираната разпоредба тази политика включва средствата, които административният орган избира и използва при упражняване на своята оперативна самостоятелност за постигане на целите на закона.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

задължението за публично деклариране на следвана политика и създадена практика по прилагане на съответните нормативни актове, включително и на тяхната промяна, законодателят се стреми да намали риска от злоупотреба с дискреционната власт на администрацията, да постигне прозрачност, последователност и предвидимост в нейното поведение и така да защити легитимните очаквания на адресатите на административните актове.

Тези принципни нормативни решения са залегнали, с твърде сходни езикови формулировки и в два специални закона, отнасящи се до административно регулиране и контрол върху стопанска дейност – Законът за Комисията по финансов надзор /ЗКФН/ и ЗРТ.⁴⁸

И тук, с оглед на изложеното се поставя въпросът за регулативното значение на това обвързване на административните органи да бъдат открити, последователни и предвидими при осъществяването на определена политика за постигането на целите на съответния закон и да обосновават промените в своята политика и практика. Създава ли ЗОАРАКСД специално основание за съдебно оспорване на административни актове, които са издадени в нарушение на тази обвързаност? Както при нормите, свързани с пропорционалността разпоредбата на чл. 6, ал.1 би могла да се използва за тази цел.⁴⁹

4.4. *Принципът на анализ на ползите и разходите*, макар и разработен от икономическата наука, напоследък се прилага и за оценка на законодателството.⁵⁰

⁴⁸ Вж. чл. 9, ал. 1 и 2 на ЗКФН и чл. 32, ал.4 на ЗРТ, които обвързват със задължението за прозрачност, последователност и предвидимост съответно Комисията по финансов надзор и Съвета по електронни медии.

Сходна разпоредба, макар и в значително редуциран вид, се съдържа и в чл. 6, ал.4 на Закона за приватизация и следприватизационен контрол. Интересно е, че разпоредбата е оспорена пред Конституционния съд и той е потвърдил нейната конституционност /Решение № 7 от 1.10.2002 по к.д. № 10/2002 г./.

⁴⁹ Съмнявам се обаче, че съдебната практика ще тръгне в тази насока, като се има предвид широко разпространената в професионалната юридическа общност традиция за предимно буквално тълкуване на нормативните разпоредби. Още повече, че в ЗОАРАКСД, в ЗКФН и в ЗРТ принципът на защита на легитимните очаквания е уреден така, че на преден план излиза именно изискването за прозрачност, последователност и предвидимост в дейността на административните органи, а не толкова идеята за създаване на основание за съдебно оспорване на административни актове, нарушаващи това изискване. Косвено потвърждение за това е и обстоятелството, че съответната разпоредба в ЗРТ е създадена през 2001 г. и досега, доколкото ми е известно, няма съдебно оспорен акт на Съвета по електронни медии на основание противоречие с тази разпоредба.

В процеса на приемането на ЗОАРАКСД със специалисти по административно право бе обсъждана идеята да се допълни чл. 41, ал.3 от ЗАП и съответно чл. 12 от Закона за Върховния административен съд със следното специално основание за отмяна на административен акт: “необоснована промяна в трайно установена практика по прилагане на закона”. Подобно допълнение ясно би открито и значението на трайно установената административна практика като средство за ограничаване на дискреционната компетентност на административните органи. Но в крайна сметка надделяха съображения за преждевременност от въвеждането на подобно изменение със ЗОАРАКСД и за целесъобразността от включването му в разпоредбите на бъдещия Административен кодекс. А именно подобно изрично уреждане на основание за съдебно оспорване на административни актове може да даде юридическа регулативна “завършеност” в българските условия на принципа на защита на легитимните очаквания.

⁵⁰ Вж. Брусарски, Р. Анализът “ползи-разходи”, Университетско издателство “Стопанство”, С., 2003 г.

В страните с развити капиталови пазари, например, в последните години оживено се дискутира икономическата логика и цена на регулирането и контрола върху тези пазари. Посочва се, че постигането на целите за защита на инвеститорите и стабилността, ефективността и прозрачността на пазара на ценни книжа трябва да бъде в “управляем баланс” с

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

ЗОАРАКСД изрично изисква прилагането на анализа на ползите и разходите по отношение на всеки въвеждан режим на административно регулиране и контрол /чл. 3, ал. 1, т. 1-2/. Специални изисквания по подготвяне, внасяне и публикуване на мотивирано становище за въздействието, което оказва всеки нов лицензионен или регистрационен режим върху регулираната в бъдеще стопанска дейност, се съдържат в чл. 3, ал.3, 4 и 5.

Ако се спазват добросъвестно от вносителите на законопроекти, тези норми безусловно ще допринесат за подобряване на качеството на административното законодателство и за разширяване на свободата на стопанска дейност.⁵¹

5. В обобщение и заключение на изложеното дотук трябва да се разгледа и най-същественният практически въпрос, свързан с прилагането на новия закон: въпросът за неговия регулативен обseg и значение.

5.1. Заслужават най-напред да бъдат цитирани мотивите на ЗОАРАКСД: “На първо място трябва да се изтъкне, че Законът за ограничаване на административното регулиране и административния контрол ще бъде *общ закон за множество специални закони, които установяват /в действащото право/ или ще установяват в бъдеще административни режими и свързаните с тях режими на контрол* /курсив мой – В.Д./. В това му качество той ще се прилага субсидиарно за всички неуредени от специалните закони случаи. На пръв поглед това съществено обезценява неговото регулативно значение, тъй като всеки специален закон може да уреди нещо друго в отклонение от предписанията на общия закон. *Но едва ли може да се очаква че всеки специален закон ще отменя цялата уредба, съдържаща се в него, тъй като това сериозно би дискредитирало юридически, а и политически законодателя* /курсив мой - В.Д./.

На второ място, този закон ще бъде *съществена преграда пред “подзаконовия произвол” на администрацията и на местните власти* /курсив мой – В.Д./, т.е. срещу въвеждането и прилагането на режими на административно регулиране и контрол, които нямат ясна и безспорна опора в специален закон, поради възможността такива актове да се оспорват от заинтересованите лица пред Върховния административен съд.”

5.2. В допълнение и конкретизация на казаното в мотивите трябва да се изтъкне и следното:

Предметният обseg на ЗОАРАКСД се обуславя не само от дефинициите за административно регулиране и административен контрол, но и от пределно широкият обхват на легалното определение за стопанска дейност. Законът има предвид не само дейността, извършвана в качеството на търговец, в качеството на селскостопански производител, занаятчия, упражняващ свободна професия или всяко друго лице по смисъла на чл. 2 от Търговския закон, но и изобщо “*всяка друга дейност, осъществявана с цел печалба*” /§ 1, т. 3 от допълнителните разпоредби/.

Като общ закон ЗОАРАКСД създава ясни модели на административно регулиране и контрол, които могат да служат като *своеобразна препоръка за законодателя* при създаването на специални административни закони за стопанска дейност.

цената, която понасят за това регулиране и контрол емитентите, посредниците и инвеститорите. /Срв. Francesco Cesarini, Economics of Securities Market Regulation: Some Current Issues. In: European Securities Markets... , p. 65/.

В българската правна литература изрично разглежда тези проблеми Й. Чомпалов /Чомпалов, Й., Цели, икономическа целесъобразност и обществен характер на регулирането на пазара на ценни книжа, сп. Финанси и право”, 1999, № 12/.

В по-широк смисъл за цената на правното регулиране изобщо вж. Richard A. Posner, Economic Analysis of Law, A Division of Aspen Publishers, Inc. A Wolters Kluwer Company, New York, 1998.

⁵¹ Вж. по-подробно за този принцип и в материалите, публикувани в посочения по-горе Интернет сайт на Института за пазарна икономика.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Спазването на тези модели може в по-дългосрочен план да доведе до съществено уеднаквяване на регулативните и контролни режими, включително и на “езика” на законодателя⁵², а оттук и до постигане на по-голяма яснота, безпротиворечивост и системност на действащото законодателство. Това означава, разбира се, че постепенно трябва да бъдат приведени в съответствие с уредбата на ЗОАРАКСД и заварените специални закони по отношение на които той се явява общ и допълващ закон.

Но най-важното регулативно качество на този закон се изразява в *законоустановеността на съдържащите се в него модели на административно регулиране и контрол*. Чл. 4 изрично посочва, че лицензионен и регистрационен режим за извършване на стопанска дейност, както и изискване за издаване на разрешение и удостоверение или за даване на уведомление за извършване на отделна сделка или действие, се установяват само със закон. С “резервирането” на тази материя само за законова уредба по същество *се забранява с подзаконови актове да се установяват първично такива режими*.⁵³

Конкретизация на принципа на законоустановеност е разпоредбата на чл. 4, ал. 2. Изискването за законова изчерпателност на изискванията, необходими за започване и осъществяване на дадена стопанска дейност, както и за извършване на отделна сделка или действие забранява “допълването” на законовата първична уредба с подзаконови актове. Позволява се *само конкретизация на законите изисквания*. Като допълнителна гаранция, че подзаконовата уредба няма да изопачи разума на закона⁵⁴ се изисква и прилагане на принципа на пропорционалността по чл. 3, ал.3. Така ЗОАРАКСД създава ясен *тест за съответствие между законата и подзаконовата уредба в сферата на административното регулиране и контрол върху стопанската дейност*.

Конкретизации на принципа на законоустановеност са и разпоредбите на чл. 11, ал.1 и чл. 12 /относно изисквания при лицензионния режим/, чл. 16 /за

⁵² Терминът “лиценз”, с който ЗОАРАКСД назовава разрешителните дискреционни административни актове, позволяващи извършване на определена стопанска дейност, в ред специални закони, например, не е възприет. Така в ЗБ се използва терминът разрешение /лицензия/ за банкова дейност /чл. 11, ал.1/. В ЗППЦК такива актове се наричат “разрешение за извършване на дейност” – чл. 22, ал.1 относно фондовата борса, чл. 62, ал.1 за инвестиционен посредник, чл. 180, ал.1 за инвестиционно дружество, чл. 204, ал.1 за управляващо дружество/. В ЗЗ актът, позволяващ извършването на дейност, е назован също “разрешение” /чл. 25, ал.1 за застраховател/. В ЗХ законодателят също използва термина “разрешение” /за организаторите на хазартни игри - чл. 18, ал.1, т. 1/.

Терминът “лиценз” има ред предимства. Той позволява ясно да се разграничат не само смислово-съдържателно, но и езиково-лексикално актовете, позволяващи извършване на стопанска дейност, както от разрешителните актове за отделни сделки и действия, така и от лицензионния договор, уреден в Търговския закон /чл. 587-599/.

Но и тук, както посочих по-горе при мълчаливото съгласие, критерият трябва да бъде съдържателен, а не формален, т.е. не е важен какъв термин използва специалният закон, а дали се отнася именно до *разрешителен дискреционен административен акт, позволяващ извършване на определена стопанска дейност*.

⁵³ Изрично в този смисъл Славов, П., Цит. съч., с. 101. А през зрителния ъгъл на чл. 3, ал. 1 от ЗНА това означава, че режимите на административно регулиране и контрол, уредени от ЗОАРАКСД са именно “*основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба*”.

⁵⁴ Изопачаването на разума на закони чрез подзаконова уредба за съжаление е често срещано явление, независимо от принципните изисквания на Закона за нормативните актове. Без преувеличение може да се каже, че това се е превърнало в една от “лошите” традиции на българското законодателство.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

регистрационния режим/, чл. 19, ал.3, чл. 20, ал.4 и чл. 23, ал.2 и ал. 5 /относно уредбата на последващия контрол/.

Като логическа последица от тези принципни положения разпоредбата на § 4, ал. 2 от ПЗР подчертава, че след влизането на закона в сила⁵⁵ подзаконовите нормативни актове, които противоречат на ЗОАРАКСД и не са издадени в изпълнение на друг закон могат да бъдат атакувани пред Върховния административен съд и пред съответния окръжен съд от всяко заинтересовано лице. *Практически това означава “законова покана” към представителите на бизнеса да атакуват такива обременяващи ги незаконосъобразни подзаконови актове.*⁵⁶

Особено важно значение имат тези разпоредби на закона по отношение на местната власт, която много често, за да увеличи приходите в местния бюджет, отежнява необосновано стопанската дейност със свои актове.

След влизането на закона в сила, въпросът за законосъобразността на заварените подзаконови нормативни актове трябва да се преценява и с оглед на *евентуалното им противоречие с установения от него принцип на пропорционалност*. Това означава, на първо място, да се провери и прецени за всеки заварен подзаконов акт дали не налага несъразмерно с целта на специалния закон, за прилагането на когото е издаден, обременяване с изисквания на своите адресати. На второ място, всеки заварен подзаконов акт трябва да се “тества” и с оглед на разпоредбата на чл. 3, ал. 2 на ЗОАРАКСД, т.е. дали не налага несъразмерни с режима на лоялната конкуренция тежести на лицата, извършващи съответната стопанска дейност. Тук проблемът е по- сложен. Опората в съответния специален закон, по мое мнение, не може да бъде “законово алиби” за съответния подзаконов акт и той трябва да бъде отменен, ако изкривява лоялната конкуренция чрез налагане на несъразмерни тежести на определен бизнес. Но само при хипотезата, когато самият специален закон не съдържа такова обременяване. С други думи това е случаят, когато подзаконовият акт, без опора в специалния закон налага антиконкурентни тежести, които могат да са пропорционални на целта на този закон, но *несъразмерни спрямо режима на лоялната конкуренция*.⁵⁷

Специално внимание заслужават и административнонаказателните разпоредби на закона, имащи за адресат длъжностни лица, формиращи персоналия състав на държавни и общински органи. Административното наказване трябва да осигури спазването на задълженията и забраните, които ЗОАРАКСД възлага на тези органи. Заслужава да се изтъкнат задълженията за

⁵⁵ Отлагането на действието на ЗОАРАКСД се налага от необходимостта административните органи и органите на местното самоуправление да съобразят заварената подзаконова уредба с неговите изисквания /§ 4, ал. 1 от ПЗР/.

⁵⁶ Разпоредбите на ЗОАРАКСД относно законоустановеността на съдържащите се в него режими и съответно възможността за оспорване на подзаконовите актове, които противоречат на тези разпоредби, по мое мнение трябва да бъдат *тълкувани и прилагани разширително*, за да се осигури тяхната ефективност и действеност и да се предотвратят възможните опити за заобикаляне на закона.

⁵⁷ Пак поради съотношението “общ-специален закон” ЗОАРАКСД няма пряко въздействие върху подзаконови актове, които нарушават неговите изисквания, но са издадени в изпълнение на специален закон и не налагат несъразмерни с целта на този специален закон или съответно с режима на лоялната конкуренция изисквания. И тук е възможна само постепенна промяна на завареното статукво.

Разбира се, тези критерии за оценка на подзаконовата уредба, свързани с принципа на пропорционалността, трябва да се прилагат не само за заварените, но и за приеманите в бъдеще актове.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

административно обслужване на заинтересованите лица /чл. 5, ал.1/⁵⁸, задължението на административните органи да бъдат прозрачни, последователни и предвидими в дейността си /чл. 6, ал.1/, забраната да се иска повече от веднъж поправка на нередовности и предоставяне на информация /чл. 7, ал.1/, забраната да се иска информация за изисквания, които не са нормативно установени /чл. 17, ал.1/, забраната за злоупотреба с правомощия за проверки по документи и на място /чл. 21/, забраната за разгласяване на търговска тайна /чл. 22/, забраната за злоупотреба с правомощието за спиране на сделка или действие при условията на мълчаливо съгласие /чл. 29, ал. 1/. Впечатление прави в тази насока и изричното предвиждане на административни наказания за кметове, които ще се налагат от министъра на държавната администрация /чл. 32, ал. 2/.

Чрез механизма на административното наказване законодателят явно се опитва да придаде по-голяма действеност на нормите, ограничаващи административното регулиране и контрол, да ги превърне в *режим, който се спазва*.⁵⁹

6. Законът не е панацея срещу нормотворческия етатизъм на публичната власт, а просто едно добро начало. С него не могат да се премахнат с един замах всички необосновани административни намеси на държавата в стопанската дейност, тъй като голяма част от тях са уредени в специални закони, а известно е, че специалният закон има примат спрямо общия. Но законът създава ясна система от *“тестове”* за оценка на тези специални закони и така позволява, при *“добросъвестност”* на законодателя в тази насока, постепенно ограничаване и преодоляване във времето на *“лошия”* държавен интервенционизъм.

Безспорно много по-радикално и дисциплиниращо може да бъде действието на ЗОАРАКСД спрямо подзаконовите актове. При условие, разбира се, че самите представители на деловите среди проявят активност за защита на изконната за една пазарна икономика свобода – свободата да се извършва стопанска дейност.

7. Създаването и прилагането на ЗОАРАКСД повдига и въпроса за промени в такива фундаментални и свързани с него закони като ЗНА и ЗАП. Част от принципните нормативни решения, съдържащи се в ЗОАРАКСД заслужават да им се придаде *по-широк регулативен обхват*. Това се отнася преди всичко за разгледаните по-горе принципи на пропорционалност и на защита на легитимните очаквания. Те несъмнено трябва да бъдат установени в бъдещия Административен кодекс, работата върху който вече започна.⁶⁰

Сериозен дебат и внимателно обмисляне в бъдеще заслужава въпросът дали институтът на мълчаливото съгласие да бъде включен в този кодекс. Това обаче очевидно не може да бъде непосредствена задача, тъй като е необходимо време, за да се натрупа практика по прилагането на този нов институт и да се оценят неговите предимства и съответно недостатъци в сравнение с традиционната концепция на административното ни право за мълчанието като отказ.

⁵⁸ Тук е и придобилото широка публичност чрез средствата за масово осведомяване и чрез препоръките на многобройни чуждестранни консултанти задължение на администрацията да обслужва *“на едно гише”* /one stop shop/ - т. 3.

⁵⁹ Поначало ефективната приложимост на административното наказване *“вътре”*, в рамките на държавния апарат, в рамките на държавната, и съответно на общинската администрация е проблематична, буди ред съмнения и повдига кръг от въпроси, които изискват самостоятелно проучване. Практиката по прилагане на закона ще покаже дали този механизъм е ефективен.

⁶⁰ Вж. Реформа на административното правосъдие. Необходимост и перспективи, С., 2003 /Съвместно издание на Министерство на правосъдието, Върховния административен съд, Програма на ООН за развитие и Британското посолство/.

**Одобрени от Съвета за икономическа политика към Министерския съвет
на заседание на 10.12.2004 г.**

Принципът на анализ на ползите и разходите трябва да бъде уреден в ЗНА, тъй като регулативната му роля не може да бъде сведена само до сферата на административното регулиране и контрол на стопанската дейност. Но този въпрос, както и изобщо проблемът за цялостното модернизиране на ЗНА изисква и заслужава отделно обстойно проучване и дискусия.⁶¹

⁶¹ Българското законодателство изостава сериозно с модернизиране на уредбата на нормотворческия процес, включително и с въвеждането на принципа и механизма на така нареченият “Анализ на регулативното въздействие /Regulatory Impact Assessment – RIA/”. Този механизъм се прилага в страните-членки на Европейския съюз, както и в повечето бивши социалистически страни от Централна и Източна Европа. Вж. в тази насока, например, материалите на Европейския център за парламентарни проучвания и документация /www.ecprd.org/public/en/public.html/. Израз на изоставането е и “занемареността” на ЗНА, който независимо от безспорните си качества и добрата си “репутация” като правна логика и техника, не е променян съдържателно от години и поради това в него се срещат множество архаични разпоредби, някои от които /например чл. 1 относно “развитието на социалистическата демокрация и изграждането на зряло социалистическо общество”/, звучат вече просто гротескно.

Промяната, която ЗОАРАКСД внесе в ЗАН с § 2 от ПЗР /новият чл. 2а/ цели да направи нормотворческия процес по-“диалогов”, т.е. в него да участват засегнатите от бъдещия нормативен акт лица. Това също е принцип на модерните законодателства. Така например чл. 553 от американския Закон за административното производство /Administrative Procedure Act/ изисква административният орган да направи нормотворческия процес “диалогов” /participatory/, като даде възможност за участие на заинтересовани лица чрез “представяне на писмени сведения, становища или аргументи” /Вж. Alfred C. Aman, Jr. William T. Mayton, Op. cit., p. 38-40/.